

TRABAJO FIN DE GRADO

**LOS CONFLICTOS EN EL
MEDITERRÁNEO Y LA
CRISIS DE LOS
REFUGIADOS: LA
ACTUACIÓN DE LA UNIÓN
EUROPEA**

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

GRADO EN DERECHO

AUTORA: MAR GUIJARRO FORNÉS

DIRECTORA: EVA MARÍA DÍEZ PERALTA

CONVOCATORIA: JUNIO 2016

ÍNDICE

INDRODUCCIÓN

I.	La evolución de las corrientes migratorias más recientes.....	6
II.	Los conflictos en el Mediterráneo en el origen de la crisis de los refugiados.....	12
	A. La Primavera Árabe.....	12
	B. El Conflicto Libio.....	14
	C. El Conflicto Sirio.....	16
	D. La Política Europea de Vecindad con los países del Mediterráneo Sur y Oriental.....	21
III.	La regulación del Estatuto de Refugiado en el Derecho Internacional..	24
IV.	La Unión Europea y las políticas migratorias.....	27
V.	El derecho a asilo en el ámbito de la Unión Europea.....	30
VI.	Las medidas adoptadas por la Unión Europea como respuesta a la crisis de los refugiados.....	35
	A. La Agenda Europea de Migración: el control de las fronteras exteriores y el reparto de cuotas.....	35
	B. El acuerdo Unión Europea-Turquía de 2016.....	40
VII.	España ante la crisis de los refugiados.....	42

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, estamos asistiendo a una gravísima crisis humanitaria motivada por el desplazamiento de miles de personas que huyen del terror y la violencia que se vive en sus países de origen. Algunos de esos países se encuentran, o se han encontrado recientemente, sumidos en profundas guerras civiles en donde la vida humana carece de valor, y los derechos inherentes a la misma se han desvanecido con ella.

Con ocasión de los vastos desplazamientos de personas -cuya razón es la de encontrar un lugar en el cual poder ver respetados sus derechos más fundamentales- que se están produciendo en dirección a las fronteras exteriores del viejo continente, la Unión Europea se ha tenido que enfrentar al mayor de los desafíos desde la creación del espacio Schengen de libre circulación de personas.

La actualidad y las dimensiones de esta crisis de refugiados es lo que me ha llevado, principalmente, a escoger este tema, así como la gran -y merecida- repercusión mediática y social que el mismo está teniendo. Por otro lado, también me ha empujado a elegir este objeto de estudio mi especial interés acerca de los derechos humanos y las instituciones internacionales que velan para que aquéllos sean respetados, así como mi gran inquietud acerca del futuro que les depara a todas las personas que hoy se encuentran desplazadas de sus ciudades de origen.

En este trabajo se analizan, desde un enfoque jurídico, los conflictos propiciados por las revueltas democráticas que han tenido lugar en diversos países del norte de África y de Asia occidental, a partir del mes de diciembre de 2010, así como los nuevos escenarios a los que ahora se enfrentan dichas regiones. Además, serán objeto del presente trabajo las consecuencias que estos nuevos escenarios están acarreado a nivel internacional, comunitario y nacional.

En primer lugar, se recoge en esta investigación las consecuencias materiales de los mencionados conflictos y revueltas, esto es, los datos relativos a la cantidad de personas que se han desplazado hasta las puertas de la Unión Europea, solicitando protección. Se incluyen en estos flujos migratorios tanto los peticionarios de asilo, como los inmigrantes económicos, ya que existen serias dificultades a la hora de diferenciarlos, por parte de los países receptores.

En segundo lugar, llevaremos a cabo un breve repaso sobre las causas y consecuencias de las revueltas árabes, las transformaciones que han sufrido los regímenes estatales de los países afectados por las mismas, y unas consideraciones generales sobre dos de los conflictos bélicos en los que dichas revueltas han degenerado, concretamente, en Libia y Siria, haciendo referencia a los actores beligerantes, intereses de cada uno de ellos, etc. Además, se ha analizado, en términos muy generales, la Política de Vecindad que la Unión Europea ha sostenido con las regiones del Mediterráneo Sur y Oriental, incluyendo los objetivos que se pretendían alcanzar a través de estas políticas y sus dimensiones, si las hay, en materia de cooperación migratoria.

En tercer lugar, se ha analizado, desde una perspectiva internacional, la regulación del Estatuto de Refugiado, mencionando los tratados y convenios internacionales en los que aquél viene recogido, las condiciones necesarias para su otorgamiento y los beneficios de los que gozan las personas a quienes tal estatuto les sea atribuido. En este sentido, se han estudiado también las obligaciones a los que todos los Estados que han ratificado tales tratados y convenios están vinculados en relación con las personas que soliciten refugio en su territorio.

Por otro lado, con respecto a la Unión Europea, se ha realizado, de una parte, un análisis de las políticas más significativas adoptadas en el seno de la UE en cuestiones migratorias, incidiendo, sobre todo, en el contenido de los acuerdos Schengen, dada la importancia que éstos tienen en relación a la actual crisis de los refugiados; de otra parte, se ha llevado a cabo un estudio acerca de los procedimientos que deben seguirse, por parte de los Estados miembros, en materia de derecho de asilo, tratando para ello todos los elementos que conforman el Sistema Europeo Común de Asilo, así como la figura de la protección subsidiaria contemplada en los Reglamentos de Dublín. Se han incluido también, las carencias y debilidades que posee el Sistema de Dublín.

A continuación, se han reflejado las medidas más importantes implantadas por las instituciones de la UE como reacción a la crisis de los refugiados, siendo éstas las siguientes; la Agenda Europea de Migración, que incluía una intensificación en el control de las fronteras exteriores del espacio Schengen mediante operaciones destinadas a la supervisión de las mismas, así como el reforzamiento de los sistemas de recepción de inmigrantes en los países más afectados por las llegadas masivas de

solicitantes de asilo; el sistema de reparto de cuotas de refugiados entre los Estados miembros de la UE, con los criterios en él previstos para proceder a dicho reparto; y el polémico pacto de la UE con Turquía, con una enumeración de los compromisos a los que ambas partes quedaban obligadas a cumplir.

Por último, se han reflejado algunas de las leyes más controvertidas en materia de inmigración ilegal, a nivel estatal, así como la forma en que estas leyes repercuten en la posibilidad de solicitar asilo en España. También, se ha hecho referencia a cómo España ha acatado las decisiones de la UE para la gestión de la crisis de los refugiados.

Nuestro trabajo termina con un capítulo de conclusiones, en el que se exponen los aspectos más relevantes y controvertidos del objeto de estudio, así como las dudas y preocupaciones que planean sobre el drama humano que conlleva la actual crisis de los refugiados.

I. La evolución de las corrientes migratorias más recientes

La inmigración desde África y Asia Occidental es uno de los mayores retos que han debido afrontar los países del sur de Europa, aunque también el resto de países europeos han tenido que hacer frente a llegadas masivas de refugiados, especialmente a causa de la Segunda Guerra Mundial¹.

Ya por los años sesenta, Europa sufrió las consecuencias de la descolonización con la llegada de gran cantidad de inmigrantes procedentes de las antiguas colonias del mundo árabe y de Oriente Próximo, en su mayoría francesas, británicas e italianas².

Tras la crisis comunista en la URSS y en Europa del Este, Alemania fue el país que más personas recibió, entre alemanes que se encontraban en esos territorios (más de tres millones de personas), y solicitantes de asilo que huían de la Guerra de los Balcanes o de Turquía (cerca de unos 900.000).

Fueron las llegadas de peticionarios de asilo procedentes de la antigua Yugoslavia en los años 90, las que dieron lugar a que los países receptores plantearan la necesidad de una revisión en las políticas de acogimiento y distribución de refugiados. Es por ello que la Comisión Europea inició la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo³, del cual me ocuparé en profundidad más adelante.

En el año 2003, el 70% de las personas que huían de guerras encontraron asilo en los países del Sur global, mientras que 10 años después, en el año 2013, este porcentaje aumentó hasta el 86 %⁴ (por tanto, solo la diferencia de esos porcentajes eran las personas que llegaban a los países más desarrollados, entre ellos, a los Estados miembros de la UE).

Solo a título de ejemplo, cuando comparamos a la UE con otros países como el Líbano, constatamos que, contando este último con una población total de 4,5 millones, ha acogido por sí solo a 1,1 millones de refugiados procedentes de Siria, frente a los

¹ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 2015, págs. 1-13.

² RIZZI, F., “Después de las Revoluciones: Europa y el mundo árabe”, en *Cuaderns de la Mediterrànea*, núm. 20-21, 2014, págs. 169-174.

³ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, cit., págs. 1-13.

⁴ GEBAUER, T., “Esperanza y muerte. Éxodo y murallas en tiempos de crisis global”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 260, 2015, págs. 1-4.

340.000 que han traspasado las fronteras Schengen en el año 2015 (también en su mayoría procedentes de Siria), sobre una población de 500 millones de habitantes⁵.

Según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en la actualidad, alrededor de 60 millones de personas se encuentran desplazadas, dentro de su propio país, o refugiadas, en países vecinos. Pero, en contra de todo pronóstico, las zonas de mayor acogida corresponden a África y Asia, y solo un pequeño porcentaje llega a Europa⁶.

En el año 2010, la inmigración clandestina procedente de África aumentó hasta un 46%, llegando a las islas italianas de Sicilia, Malta y Lampedusa o a Grecia, desde Turquía. La mayoría de estos inmigrantes huían de la guerra de Irak, o venían de países como Somalia, Pakistán, Afganistán o Albania. Estos flujos migratorios motivaron la elaboración de un acuerdo entre Berlusconi y Gadafi, con el objeto de frenar la llegada de personas que desde Libia se dirigían hacia las costas italianas. También el Gobierno español, bajo mandato europeo, diseñó unos acuerdos con los gobiernos del África occidental, denominados primer y segundo Plan África, con el mismo fin que el firmado entre Libia e Italia⁷.

El pacto entre Berlusconi y Gadafi quedó inservible una vez desencadenada la Primavera Árabe y, con él, quedó igualmente mermada la contención del flujo de personas que llegaban a las costas italianas desde Libia.

Ahora bien, es a partir del comienzo de las Revoluciones Árabes cuando Europa ha recibido la mayor oleada de personas inmigrantes y solicitantes de asilo desde la Segunda Guerra Mundial. Se estima que la inmigración irregular llegada a las fronteras Schengen aumentó en un 80%. Pero las cifras más dramáticas no llegaron hasta 2014, año en el que se empezó a hablar de una auténtica crisis de refugiados.

En el año 2013, fueron interceptados en el Mediterráneo central unos 40.300 inmigrantes irregulares, cifra que ascendió en 2014 a 170.000, y hasta los 50.800 en el

⁵ FASSIN, D., “La economía moral de asilo. Reflexiones críticas sobre la <<crisis de los refugiados>> de 2015 en Europa”, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, núm. 2, 2015, págs. 277-290.

⁶ “Tendencias globales sobre refugiados y otras personas de interés del ACNUR”, en *Estadísticas de ACNUR*, 2015. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.

⁷ OSPINA, G., “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 151-174.

Mediterráneo oriental. Se calcula que, desde 2011, la inmigración irregular había aumentado hasta tres veces más⁸.

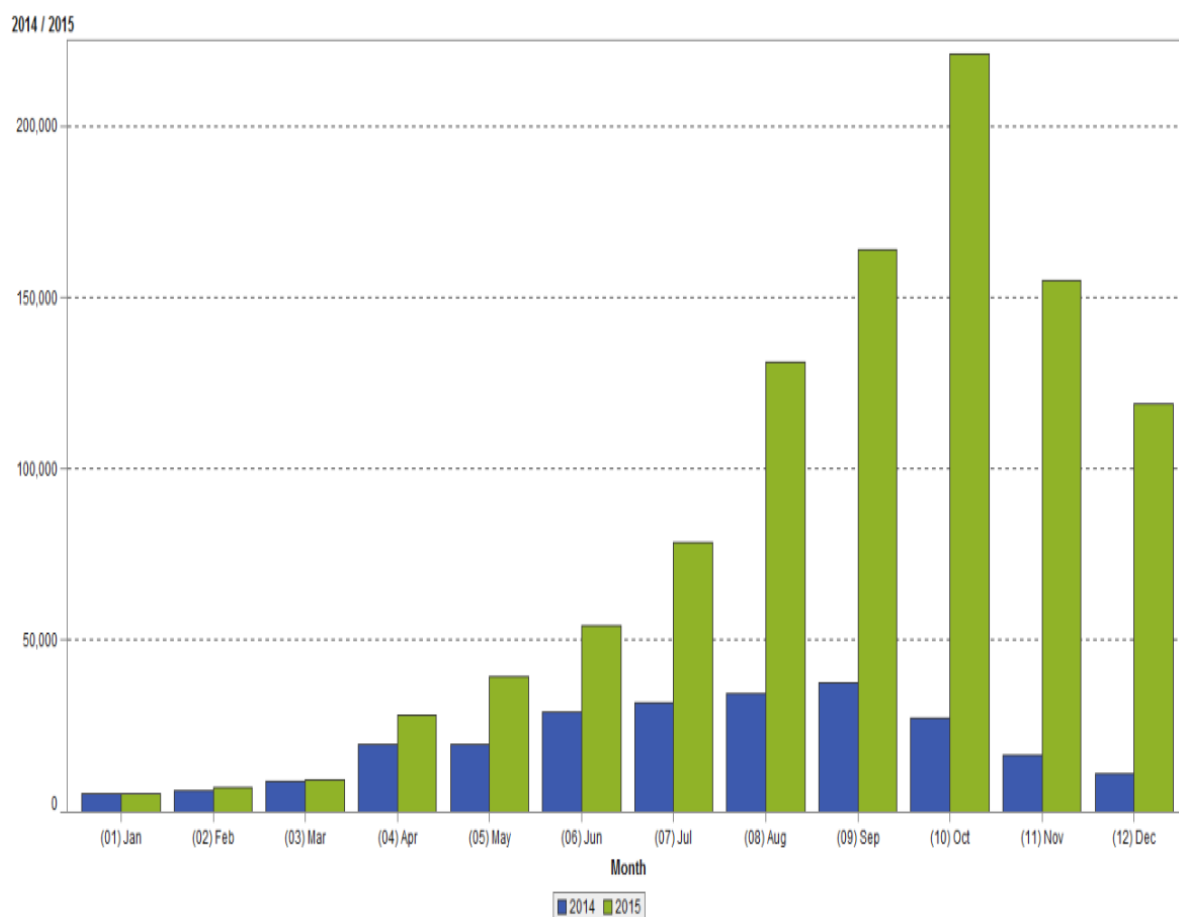
Pero es en el año 2015, cuando se disparan las cifras de personas llegadas a las fronteras Schengen, dando lugar a la situación más grave desde el inicio de la crisis. Se pasó a la cantidad de 710.000 sólo en los nueve primeros meses del año. La mayoría de estas personas llegaron a las islas griegas, lo que generó el colapso en la gestión de las fronteras del país.

Como balance final del año 2015, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, llegaron a Europa un total de 1.046.599 personas, de las cuales, más de un millón llegaron por mar⁹.

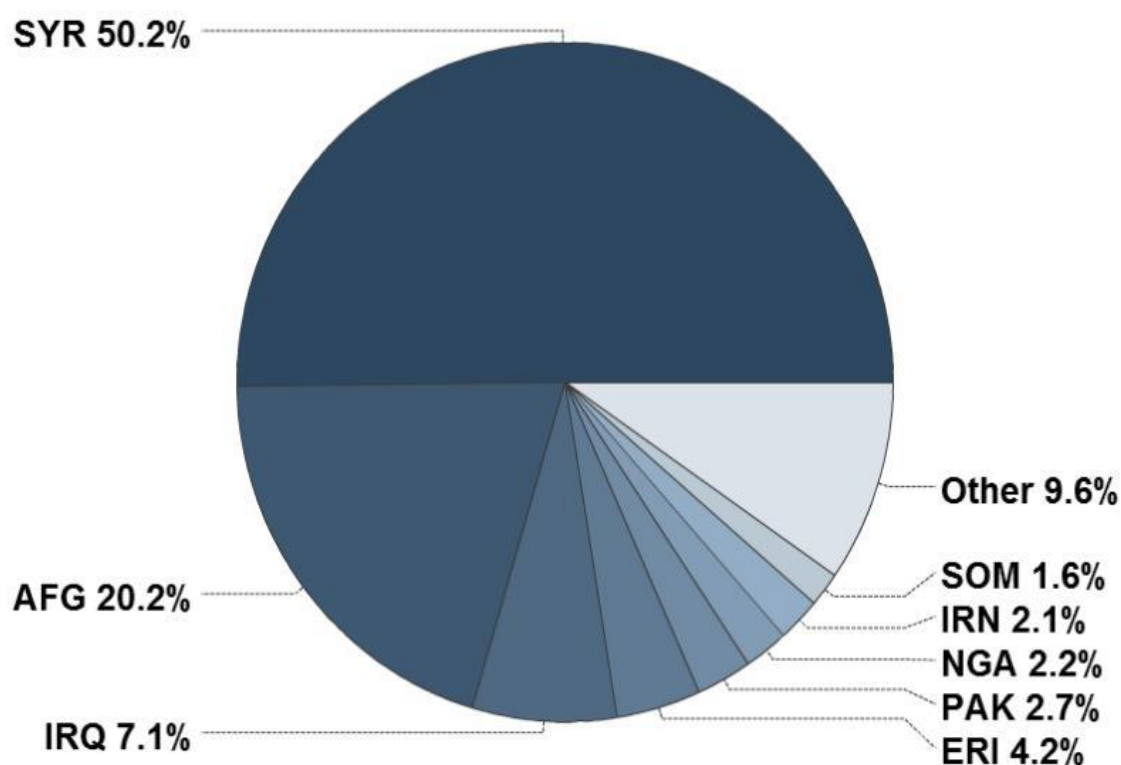
El siguiente gráfico, recopilado del informe de la Organización Internacional para las Migraciones correspondiente al período 2015, sobre las corrientes migratorias en el Mediterráneo, muestra una comparación entre el número de llegadas mensuales de inmigrantes a Europa a través del mediterráneo, entre los años 2014 y 2015.

⁸ Frontex (2014): Annual Risk Analysis 2014. Recuperado de http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

⁹ International Organization for Migration. Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information. Reporting, period 2015. Recuperado de <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>.



Por otro lado, y también recopilado del informe antes mencionado, se adjunta a continuación otro gráfico que muestra los porcentajes que corresponden a las nacionalidades más abundantes entre los inmigrantes y refugiados llegados a Europa en el año 2015.



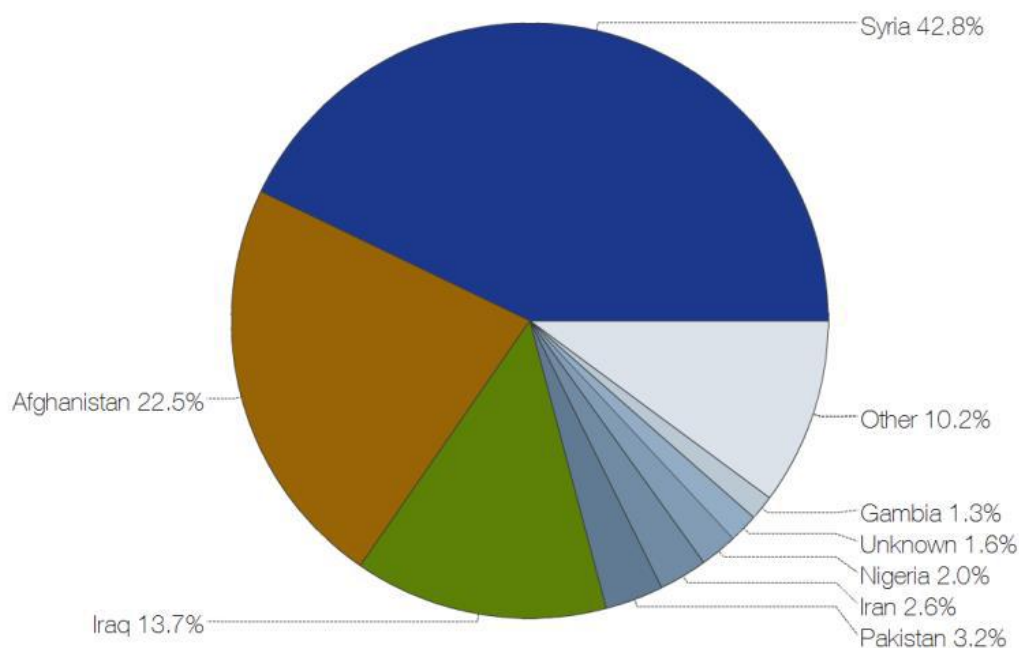
Se calcula que, en 2015, el 50% de los migrantes llegados a Europa eran de nacionalidad siria, mientras que en el año anterior, éstos solo representaban entre el 25% y el 33%¹⁰.

En cuanto al año 2016, sólo en el primer trimestre (es decir, entre enero y marzo) han llegado a Europa, según el informe trimestral de la Organización Internacional para las Migraciones, 174.395 personas, de las cuales, 170.905 llegaron por mar¹¹.

La figura a continuación muestra los porcentajes los distintos países de procedencia de estas personas llegadas a Europa en el primer trimestre del 2016.

¹⁰ “La OIM publica información reciente sobre la emergencia migratoria en Europa” (2015), Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de <https://www.iom.int/es/news/la-oim-publica-informacion-reciente-sobre-la-emergencia-migratoria-en-europa>.

¹¹ International Organization for Migration. Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information. Reporting, period quarter 1, 2016. Recuperado de http://doe.iom.int/docs/Q1%202016%20Flows%20Overview_final.pdf.



En términos de solicitudes de asilo, la Unión Europea recibió unas 300.000 peticiones anuales entre los años 1994 y 2002, cifras que han llegado hasta los 663.000 en 2014, y a los 770.000 solamente en los nueve primeros meses del año 2015¹².

Si estas cifras parecen insólitas y alarmantes, aquí recopiló el número de muertes que se han producido en los años 2014, 2015 y en lo que va de este 2016 –por ser éstos los más trágicos-, en las rutas utilizadas, tanto por solicitantes de asilo, como por inmigrantes económicos, para llegar a la UE; en el año 2014, según el Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), fueron 3.279 personas las que perdieron la vida en el Mediterráneo¹³; en el año 2015, esa cifra aumentó hasta las 3.770 personas, entre muertos y desaparecidos, intentando llegar a las fronteras exteriores de Schengen, de las cuales fueron, 72 intentando cruzar a España, 2.892 a Italia y 806 a Grecia¹⁴; por último, entre el 1 de enero y el 20 de junio

¹² GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, cit., págs. 1-13

¹³ “Migrantes en el Mediterráneo: últimas llegadas y muertes”, en *Organización Internacional para las Migraciones*, 17 de noviembre de 2015. Recuperado de <https://www.iom.int/es/news/migrantes-en-el-mediterraneo-ultimas-llegadas-y-muertes>.

¹⁴ International Organization for Migration. Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Flow Monitoring Compilation. 2015 Annual Report. Recuperado de <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>.

de este año 2016, han sido ya 2.861 personas las que han desaparecido o han perdido la vida intentando atravesar el Mediterráneo¹⁵.

II. Los conflictos en el Mediterráneo en el origen de la crisis de los refugiados

A. La Primavera Árabe

En el mes de diciembre del año 2010 tuvo lugar un fenómeno de índole socio-política que se fue propagando, como si de una plaga se tratase, a lo largo y ancho de un significativo número de Estados pertenecientes, en su mayoría, a las regiones de Oriente Próximo y el Magreb. Este fenómeno, comúnmente conocido como “La Primavera Árabe”¹⁶ -denominación adoptada mayoritariamente por la literatura especializada y la prensa de Occidente- o “El Despertar Árabe”¹⁷ -término de mayor acogida en la región-, se puede definir como el conjunto de insurrecciones y protestas populares protagonizadas por los habitantes de estos países, en las que exigían reformas a sus Gobiernos que implicasen, sobre todo, más libertades democráticas.

Este movimiento social, que ya ha sido objeto de estudio por numerosos autores, nace de muy diversos factores los cuales es necesario diferenciar. En primer lugar, el factor económico: este factor es de gran relevancia, ya que es el desencadenante de muchas causas que crean descontento social, como son las altas tasas de desempleo (nótese la incidencia del paro que se da entre la población joven de toda la región), las desigualdades económicas y sus consecuentes elevados niveles de pobreza, la inflación de los precios del mercado (sobre todo cuando ésta afecta a productos de primera necesidad), etc. En segundo lugar, el factor político, el cual se presenta como el que más influencia ha ejercido de cara a los levantamientos. Este factor encuentra su origen en gobiernos autoritarios y represivos, que han permanecido aferrados al poder durante largos periodos de tiempo, acumulando enormes fortunas a costa de la pobreza ciudadana, y que, además, se han visto envueltos en numerosos casos de corrupción. Por

¹⁵ International Organization for Migration. Migration Flows-Europe, recent trends. Recuperado de <http://migration.iom.int/europe/>.

¹⁶ MEDINA, E. Y LORCA, A., “El despertar árabe en cifras: the wakerisk”, en *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa (Estudios de Política Exterior SA)*, núm. 31, 2011, págs. 1-7.

¹⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “Las múltiples crisis de Oriente Medio”, en *Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015, págs. 277-284.

otro lado, y dentro de este mismo contexto político, se puede señalar la muy limitada lista de libertades y derechos democráticos que detentan los ciudadanos de la región, aunque, ciertamente, esta lista puede sufrir ligeras ampliaciones o reducciones dependiendo del país en el que nos encontremos.

Todo ello, que ha ido configurando un ambiente de crispación y frustración entre los ciudadanos, sumado a la actual expansión de las redes sociales y la consecuente celeridad en la difusión de la información a través de aquéllas, ha dado lugar al estallido en cadena de las protestas ciudadanas en diversos países árabes, revueltas que, en muchas zonas, han sido duramente reprimidas.

En este contexto, es importante destacar que, a pesar del sentimiento colectivo y generalizado de inconformismo imperante entre la población, hubo que esperar al acaecimiento de un suceso que, en distintas circunstancias, no habría tenido el mismo impacto. Este suceso, que podría ser definido como el detonante (o el preludio) de la revolución democrática árabe, consistió en la inmolación de un joven tunecino llamado Mohamed Bouazizi. Mohamed, un vendedor ambulante de frutas y verduras de la no muy conocida ciudad de Sidi Bouzid, en Túnez, llevaba años soportando los abusos de autoridad que la policía local ejercía de forma sistemática sobre él (y sobre el resto de comerciantes) mientras desarrollaba su actividad laboral. El día 17 de diciembre de 2011, Mohamed se encontraba, como de costumbre, vendiendo verduras en su puesto ambulante, cuando la policía le exigió que pagase una cantidad de dinero para poder continuar con su trabajo. Esta vez Mohamed se negó, lo que desató una pelea entre éstos. Los policías, junto con otra funcionaria, le arrebataron la mercancía y se burlaron de él, a lo que Mohamed reaccionó, en un acto de profunda desesperación, comprando un bidón de gasolina y prendiéndose fuego en público. Este acto, fruto de una total desesperanza, conmocionó a todo el país, y pronto comenzaron a producirse manifestaciones populares (las cuales estaban prohibidas por el régimen) en contra del Gobierno de Ben Ali¹⁸.

En poco menos de un mes, el dictador que llevaba 23 años consolidado en el poder, tuvo que huir a Arabia Saudí junto a su familia. El pueblo tunecino había conseguido acabar con un Gobierno cuyas principales características eran la tiranía y la opresión.

¹⁸ MIGUEL MUÑOZ, J., “La llama que incendió Túnez”, *El País*, 23 de enero de 2011. Recuperado de http://elpais.com/diario/2011/01/23/domingo/1295758353_850215.html.

Pero la inmolación de Mohamed Bouazizi fue más allá de la población tunecina, su muerte hizo que se abriera una brecha en los cimientos de las dictaduras que reinaban en los países árabes vecinos. Cabe destacar, de un modo muy general, las revueltas en Egipto y Libia, que derrocaron la tan perdurable y consolidada dinastía que gobernaba en estos países, y que amenazaba con permanecer por más tiempo en el poder.

Así, el que era el Presidente de la República Árabe de Egipto, Hosni Mubarak, se vio obligado a huir del país¹⁹, dejando el Gobierno en manos del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Peor fortuna fue la que corrió Muamar el Gadafi, cuya dictadura en Libia duró 42 años, quien aún ostentando el poder, fue capturado y asesinado por las milicias rebeldes²⁰.

B. El Conflicto Libio

Haciendo un pequeño inciso en el caso libio, he de remarcar que éste no se puede equiparar al resto, puesto que, aunque también se inició con protestas sociales que reclamaban más derechos y libertades, la debilitación del Gobierno de Gadafi no habría sido posible (o al menos no en un plazo tan breve) sin la presión que la Comunidad internacional ejerció en el país, mediante un bloqueo económico y armamentístico al régimen, y mediante el apoyo que se proporcionó a los grupos rebeldes por parte de la Organización del Tratado Atlántico Norte (en adelante, OTAN)²¹. Este acuerdo intervencionista se adoptó mediante una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), en su 6498ª sesión, con fecha de 17 de marzo de 2011²².

El tema de la intervención en Libia no está exento de polémica puesto que, a pesar de que las circunstancias que se vivían en materia de crisis humanitaria, eran totalmente equiparables a las que concurrían en Siria (las cuales, además, continúan hasta hoy día, pero teniendo ésta como añadido el terrorismo del Daesh), sin embargo, la respuesta internacional en el caso sirio se ha resumido en una sorprendente pasividad,

¹⁹ HIGUERAS, G., “Mubarak pasó las últimas 48 horas en una base militar antes de huir”, *El País*, 12 de febrero de 2011. Recuperado de http://elpais.com/diario/2011/02/12/internacional/1297465204_850215.html.

²⁰ PARDO, P., “Gadafi, sodomizado en cuerpo y alma”, en *El Mundo*, 24 de octubre de 2011. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/23/internacional/1319407083.html>.

²¹ LÓPEZ-JACOISTE, E., “La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, en *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, págs. 73-97.

²² Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, de 17 de marzo de 2011, por la que se aprueban una serie de medidas de intervención sobre el territorio libio. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011)).

frente a la eficacia y agilidad por las que se han caracterizado las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la ONU respecto a la crisis libia²³.

Para concluir, y sin extenderme más sobre esta cuestión, puesto que sobrepasa los objetivos del presente trabajo, considero de no escasa relevancia poner de manifiesto que, aunque el contexto libio fuese objetivamente comparable al sirio, los intereses internacionales confluyentes respecto a ambas naciones no eran análogos.

Por ello, haré un breve resumen de las posiciones adoptadas por los Estados protagonistas en esta intervención: por parte de Francia, parece que sus intenciones consistían en reafirmar su posición de liderazgo en la política exterior de la Unión Europea y en la región mediterránea (con el consecuente incremento de popularidad que ello suponía para el entonces Presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy), y, al mismo tiempo, con ello poder beneficiar en un futuro a empresas e inversores franceses sobre el territorio. En cuanto a Reino Unido, sus intereses se identifican con los de la compañía British Petroleum (BP) que planeaba una inversión billonaria en la zona, consistente en unas concesiones para la extracción de petróleo. En el caso de Italia, fueron varios los motivos que le llevaron a apoyar una intervención (aunque también a oponerse), entre ellos: los recursos petroleros explotados por varias empresas italianas en Libia, las importaciones de gas que llegaban a Italia a través de un oleoducto situado en Trípoli, o el control de la inmigración irregular, dada la proximidad geográfica entre ambos países vecinos. Por último, los intereses de Alemania, la cual ha mantenido una postura más bien contraria a la actuación comunitaria en el territorio libio, debido a que por aquellas fechas se aproximaban las elecciones nacionales, así como (y sin restarle importancia) a la inclinación alemana por la no intervención militar de las fuerzas internacionales (no obstante, cabe resaltar que Alemania tenía igualmente intereses económicos sobre el territorio, basados en operaciones de extracción de petróleo desarrolladas en el mismo)²⁴.

Volviendo al breve recorrido que he comenzado más arriba, acerca de los países del Mediterráneo que se han visto arrollados por levantamientos populares, podemos nombrar, a título de ejemplo, los casos de Marruecos, Argelia, o Bahrein donde los

²³ MANGAS MARTÍN, A., “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2011, 2011, págs. 1-7.

²⁴ SORROZA, A., “Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 80/2011, 2011, págs. 1-9.

regímenes sofocaron las revueltas llevando a cabo leves reformas de contenido político²⁵.

Más concretamente, en el caso de Marruecos, el rey Mohamed VI llevó a cabo una reforma en la Constitución, la cual consistió en una ampliación en los poderes del Parlamento y del Gobierno, y una reducción en los suyos propios. Aunque a pesar de ello, el régimen que ha seguido imperando no ha perdido del todo su carácter de autoritario²⁶.

C. El Conflicto Sirio

En Siria, nos encontramos ante una maraña de actores, intereses y movimientos sociales que han dado lugar a una muy compleja situación, y que constituyen el principal motivo por el cual la revolución se aleja cada vez más de sus objetivos originales.

El primer obstáculo con el que se ha tenido que enfrentar esta revolución, es con el régimen de Bachar al-Assad, quien optó por reprimir duramente los levantamientos, pacíficos en su origen, pero obligados a radicalizarse y a adoptar el carácter de disturbios²⁷.

En segundo lugar, lo que ha supuesto una gran merma con respecto a la naturaleza de los levantamientos, es el hecho de que no se identificaran con una ideología política específica, sino que, simplemente, nacían de una profunda y generalizada necesidad de cambio en el *statu quo*, siendo éste el único lazo que los unía²⁸.

En tercer lugar, entra en juego el contexto geopolítico en el que se ve envuelto Siria, en el cual cada potencia global y subpotencia regional defienden sus propios intereses: en cuanto a las potencias mundiales, de un lado están Rusia y China, quienes apoyan armamentística y políticamente al régimen de Al-assad, el primero en aras de

²⁵ ESCOBAR STEMANN, J., “El Despertar Árabe y los activismos islámicos”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 163, 2013, págs. 9-42.

²⁶ LÓPEZ GARCÍA, L., “Marruecos: la voluntaria/involuntaria distancia política de Europa”, en *Unión Europea-Marruecos ¿una vecindad privilegiada?* (dir. REMIRO BROTONS, A.), Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, págs. 19-74.

²⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “Las múltiples crisis de Oriente Medio”, cit., págs. 277-284.

²⁸ RAMÍREZ DÍAZ, N., “La revolución Siria: orígenes, actores y procesos”, en *Sociología Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, núm. 1, 2012, págs. 209-239.

proteger su única base naval del Mediterráneo, situada en Tartus, y el segundo para poder así asegurarse el suministro de petróleo iraní. De otro lado, están Estados Unidos (en adelante EEUU) y la Unión Europea en su conjunto, cuyos propios intereses les llevan a inclinarse por la elusión de una intervención militar en la zona, pero que, en un fingido propósito de cumplir con sus obligaciones internacionales y con la Carta de la ONU, han promovido (en vano) la adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad, que implicasen, entre otras, la condena a las sistemáticas violaciones de los derechos humanos sobre la población siria, la imposición de sanciones al Estado, y el bloqueo de las armas. Por su parte, las subpotencias regionales que desempeñan una fuerte presión internacional en el conflicto, son Qatar y Arabia Saudí, que anhelan la intervención militar (y tratan de imponerla a través del Consejo de Cooperación del Golfo, y de la Liga Árabe), Israel, que podríamos también incluirla junto a los defensores de la intervención, por su temor a los efectos que la inestabilidad de la región le pueda causar, Irán, cuyos intereses van dirigidos al fracaso de la revolución, y Turquía, quién dejó a un lado su alianza con el régimen de Al-Assad, para ahora apoyar un cambio de régimen²⁹.

Ahora, deteniéndome un poco más en la segunda dificultad anteriormente nombrada con la que se ha encontrado la revolución siria, esto es, su carácter de apolítica y su carencia de un liderazgo determinado³⁰, creo importante señalar las consecuencias que de ella han derivado.

En un principio, se crea el Ejército Sirio Libre (en adelante, ESL), formado por milicias independientes, militares desertores, otros grupos opositores al Gobierno como el Frente Islámico Sirio e incluso algunos grupos yihadistas vinculados a Al-Qaeda, que se unifican en una misma organización operante, como respuesta al recrudecimiento de las represalias impuestas por el régimen a sus opositores. Pero este actor se ve debilitado por dos motivos: uno, que llegado un punto, “todo el que coge un arma se autodenomina ESL”³¹, lo cual comporta un enorme riesgo en cuanto a su desnaturalización, y dos, que la debilitación de las fronteras del país, derivadas de una

²⁹ ALBA RICO, S., “Todo es posible, salvo una revolución”, en *GARA Euskal Herriko egunkaria*, 17 de marzo de 2012. Recuperado de <http://gara.naiz.eus/paperezkoa/20120317/329165/es/Todo-es-posible--salvo-revolucion>.

³⁰ RAMÍREZ DÍAZ, N., “La amarga soledad de la revolución siria”, en *El confidencial*, 25 de marzo de 2012. Recuperado de http://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2012-03-25/la-amarga-soledad-de-la-revolucion-siria_749599/.

³¹ RAMÍREZ DÍAZ, N., “La revolución Siria: orígenes, actores y procesos”, cit. págs. 209-239.

decadencia sufrida en las fuerzas armadas del régimen han desembocado en una injerencia exterior, ocasionando una desfiguración del espíritu de la revolución.

Por tanto, el ESL, conceptuado como el actor representante de las ambiciones subversivas, se reputaría como fallido. Es este el principal desencadenante del surgimiento, a partir de 2012, de grupos rebeldes sirios que, aunque comparten un mismo objetivo, derrocar al régimen de Al-Assad, los planes de futuro que tienen diseñados para Siria se alejan demasiado de aquellos que comparten las entidades rebeldes iniciales.

Todo ello desembocó, irremediablemente, en enfrentamientos armados entre los distintos grupos rebeldes (más concretamente, entre rebeldes islamistas y grupos kurdos sirios), y en la consolidación de los grupos terroristas que, poco a poco, comenzaban a hacerse notar en la zona (los más destacables son, por un lado, los grupos afiliados a la organización terrorista Al-Qaeda, creada en 1988³², y, por otro, el autoproclamado Estado Islámico, que comenzó a operar en el país vecino en 2006, bajo la denominación del Estado Islámico de Irak, pero que ahora abarca también territorio sirio, pasando a denominarse Estado Islámico).

El problema de la guerra en Siria reside en que, para poder aplicar el derecho humanitario internacional al conflicto y, además, saber cuáles son las normas más adecuadas al caso, es imprescindible llevar a cabo una calificación jurídica del tipo de conflicto armado que se está produciendo en el país, lo cual se hace en base a los siguientes criterios, contemplados en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949: que sea de carácter nacional y se desarrolle en el territorio del país en cuestión, que las partes del conflicto sean las fuerzas armadas del Estado y fuerzas armadas disidentes (o grupos armados con un mínimo de organización), y que no se trate de actos esporádicos y aislados de violencia³³. En definitiva, lo que exige el

³² DÍAZ, G., y RODRÍGUEZ P., “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 175-188.

³³ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977. 1. Ámbito de aplicación material.

1. “El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.”

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra es que se trate de un conflicto armado interno (lo que comúnmente se conoce como una guerra civil).

En el caso sirio, a pesar de que en un principio no era claro el cumplimiento del criterio referido a la organización de las fuerzas armadas partes del conflicto, ha quedado constatado, dado el alto nivel de organización del que gozan los grupos armados y de que ostentan el control sobre determinadas partes del territorio sirio, que se cumplen todas las premisas para su calificación como conflicto armado interno³⁴.

Por otro lado, en los comienzos del conflicto, ya se envió una misión de investigación del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU para afirmar si, efectivamente, se estaban produciendo crímenes contra la humanidad, lo cual quedó constatado en los informes periódicos emitidos por la misma³⁵.

Dadas todas estas circunstancias es claro que, son de aplicación al caso sirio tanto el Derecho internacional humanitario, como el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho penal internacional.

En cuanto a las actuaciones que se han llevado a cabo por parte de organismos internacionales, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución S-16/1, el día 29 de abril de 2011, condenando de manera expresa la violencia empleada contra los manifestantes³⁶.

Posteriormente, se intentaron varias propuestas de resolución de las cuales, ninguna llegó a prosperar. Entre ellas; la de octubre de 2011, presentada por Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido, en la que se condenaba las incesantes violaciones de derechos humanos y se contemplaba la posibilidad de adoptar sanciones contra el Estado de Siria, pero el proyecto fue reprobado por Rusia y China, quienes ejercieron su derecho a veto, y sumó, además, cuatro abstenciones (Brasil, Líbano, India y Sudáfrica);

2. “El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.”

³⁴ LÓPEZ-JACOISTE, E., “La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, cit., págs. 73-97.

³⁵ Para más información, véase el Informe de la Alta Comisionada sobre la aplicación de la resolución S-17/1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, de 18 de agosto de 2011. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-79_sp.pdf.

³⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El conflicto en Siria a la luz del derecho internacional y de la (geo)política”, en *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, págs. 73-131.

y la de julio de 2012, que por primera vez se basaba en el contenido del capítulo VII de la Carta de la ONU³⁷, pero que fue igualmente vetada por Rusia y China.

Por su parte, distintos órganos pertenecientes a la ONU, se pronunciaron sobre la intolerable situación e incluso, como fue el caso de la Asamblea General mediante la Resolución número 67/262, alentaron al Consejo de Seguridad para que estudiase las “medidas apropiadas” en interés de asegurar la rendición de cuentas acerca de las violaciones del derecho humanitario producidas en Siria. Del mismo modo, el Secretario General y el Consejo de Derechos Humanos han mostrado una gran preocupación por los crímenes de lesa humanidad que se están produciendo en el conflicto³⁸.

En abril 2012, la ONU y la Liga Árabe designaron de manera conjunta a un enviado especial con el objetivo de vigilar el cese de la violencia Siria³⁹.

El fatídico día 21 de agosto de 2013, se produjo un ataque con armas químicas a las afueras de Damasco, en un suburbio que se encontraba bajo el control de la oposición. El resultado fueron miles de muertes, entre ellas, la mayoría de civiles. Aunque todas las pruebas apuntaban al Gobierno de Al-Assad como autor del ataque y, por consiguiente, del uso de gas nervioso, aquél negó haber utilizado armas ilícitas, si bien si se reconoció que “el área fue atacada por ser un baluarte rebelde”⁴⁰.

Un mes después, el Consejo de Seguridad aprobaba la Resolución 2118⁴¹, la cual se remitía a las negociaciones llevadas a cabo entre Rusia y EEUU, destinadas a obtener el compromiso de Al-Assad de entregar todo el armamento químico del que se encontrase en posesión el régimen para su posterior destrucción a manos de la

³⁷ Este capítulo versa sobre la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o pactos de agresión. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>.

³⁸ LÓPEZ-JACOISTE, E., “La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, cit., págs. 73-97.

³⁹ Para más información, véase el texto completo de la Resolución 2043 del Consejo de Seguridad. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2043\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2043(2012)).

⁴⁰ RENGEL, C., “La oposición denuncia cientos de muertos por gas nervioso en Siria”, *El País*, 21 de agosto de 2013. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/21/actualidad/1377069192_104715.html.

⁴¹ Véase la Resolución núm. 2118, de 27 de septiembre de 2013, aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU, la cual disponía, entre otras cosas, lo siguiente: “acogiendo con beneplácito el Marco para la Eliminación de las Armas Químicas Sirias de 14 de septiembre de 2013, acordado en Ginebra entre los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia (S/2013/565), con miras a asegurar la destrucción del programa de armas químicas de la República Árabe Siria a la mayor brevedad y de la forma más segura, y expresando su compromiso con el control internacional inmediato de las armas químicas y sus componentes en la República Árabe Siria”. Recuperada de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2118(2013)).

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ). Negociaciones, que recibieron la denominación de Conferencia de Ginebra I. Cabe señalar que, la resolución del Consejo de Seguridad iba dirigida de manera coercitiva a todas las partes beligerantes del conflicto, si bien no atribuía la autoría de los hechos a ninguna de éstas. Tampoco planteaba aquélla la posibilidad de remitir los hechos a la Corte Penal Internacional, por lo que, *grosso modo*, la comunidad internacional se mantenía en la misma dinámica que había adoptado ya desde los inicios de la contienda.

Unos meses después de la Conferencia de Paz de Ginebra I, se negoció la de Ginebra II, contemplada como la fase de culminación del desarme químico de Siria. En ésta última, participaron el Gobierno y la oposición, pero el resultado no fue del todo exitoso puesto que, a menos de un mes de finalizar el proceso, se constató que aún quedaba en el país el 7% de las armas químicas declaradas⁴².

D. La Política Europea de Vecindad con los países del Mediterráneo Sur y Oriental

Las relaciones entre la Unión Europea y sus vecinos del Mediterráneo⁴³ se remontan a los años 70, aunque no fue sino en 1995, con la Asociación Euro-Mediterránea (conocida también como “el Proceso de Barcelona”, debido a que su creación fue propuesta por España en la cumbre Euro-Mediterránea que se celebró en Barcelona), cuando se elaboró un proyecto que abarcaba distintos ámbitos económicos y sociales.

Los principales objetivos de este proyecto, eran impulsar el comercio entre las dos orillas del Mediterráneo, sobre todo en lo referente a las energías, acercar las diferentes culturas entre ambos socios, enfocado a una mayor integración regional, y, por último, mejorar las estrategias europeas de seguridad en el Mediterráneo y Oriente Próximo, cosa que no tuvo gran éxito debido a la influencia que el conflicto palestino-israelí ejercía sobre la zona, y a la falta de uniformidad entre las pretensiones de todos los estados miembros.

Por otro lado, se planteó en 2003 por la Comisión Europea, la Política Europea de Vecindad (en adelante, PEV). Ésta fue diseñada como un añadido a la política

⁴² LÓPEZ-JACOISTE, E., “La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, cit., págs. 73-97.

⁴³ GUINEA, M., “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 253-272.

planteada por la Asociación Euro-Mediterránea, y sus ideales eran convertir los alrededores de la Unión Europea en una zona estable, extrapolando los valores europeos a los Estados vecinos. Este proyecto alcanzaba a diez países del Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Territorios Palestinos Ocupados, Jordania, Líbano y Siria), además de a tres países de Europa Oriental y otros tres del Cáucaso Sur⁴⁴.

Lo que la PEV pretende es que los países a los que ésta va dirigida adquieran la condición de “vecinos”, aplicándoseles así el estatuto de vecino contemplado en el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea⁴⁵ (dicho artículo fue incorporado al Tratado de la Unión Europea por la reforma del Tratado de Lisboa de 17 de Diciembre de 2007, como consecuencia de las negociaciones relativas a la PEV). Lo que se prevé para los países que gocen de la categoría de vecino es su integración en las políticas de la Unión, a excepción de su participación en las instituciones.

Pero la Unión exige el cumplimiento de una serie de condiciones antes de conceder la cualidad de vecino. Estas condiciones consisten en el traspaso de los valores europeos a dichos países, consiguiendo así promover las transiciones democráticas, reforzar el respeto hacia los derechos humanos, e inculcarles los ideales del neoliberalismo económico. Para ayudar a la consecución de estos propósitos, la Unión podrá prestar ayuda financiera u otros instrumentos de cooperación y asistencia.

Todo ello, con el objetivo primordial de conseguir la estabilidad de los países vecinos.

En 2008, llegó la Unión por el Mediterráneo (más tarde, Unión para el Mediterráneo), la cual fue comprendida dentro del marco del Proceso de Barcelona. A ella se sumaron aún más Estados, y tenía como propósitos dotar de institucionalidad a la

⁴⁴ GUINEA, M., “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, cit., págs. 253-272.

⁴⁵ Tratado de la Unión Europea, Artículo 8: 1. “La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.” 2. “A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.”

unión de los socios Mediterráneos para el desarrollo de proyectos comunes, aparte de los mismos objetivos que perseguía la antigua Asociación Euro-Mediterránea⁴⁶.

El problema que sobrevino a esta Unión, fue que sus inicios coincidieron con los de la crisis económica, por lo que no pudieron destinarse muchos fondos al proyecto.

En el año 2011, llegaron las Primaveras Árabes, y con ellas, la necesidad de instar una revisión de todas las políticas europeas hacia el Mediterráneo, las cuales fueron puestas en evidencia tras dichos acontecimientos. Si bien antes he señalado que el objetivo primordial de la PEV era conseguir la estabilidad en los estados vecinos de la Unión Europea, tal teoría quedó reforzada al pactar con los Gobiernos autoritarios vecinos, para frenar así la migración o la germinación del terrorismo, dando prioridad a estos aspectos frente al avance de la democracia. Por último, también se puso de manifiesto a partir de las Revoluciones Árabes que la UE sólo es capaz de asumir un rol activo una vez producido el conflicto, en materia de soporte financiero y de gestión de la crisis, pero no en previsión de la misma. Ciertamente, se produjeron revisiones parciales de la PEV, aunque ahora hay prevista una revisión total de la misma⁴⁷.

Tras las oleadas de revueltas que vivió el mundo árabe en 2011, y pese al contexto de grave crisis económica en el ámbito estatal, la UE emprendió un nuevo programa para revitalizar su política en el Mediterráneo y, de este modo, apoyar la consolidación de los procesos de transición democrática emprendidos con reservas en la región. Con este propósito, el 8 de marzo de 2011, la Comisión Europea y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, anunciaron en una comunicación conjunta la “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional”⁴⁸. En este documento se perfila el marco, a medio plazo, de la cooperación política y económica con los países vecinos del Mediterráneo Sur y Oriental. Las propuestas allí recogidas van encaminadas a lograr las tres siguientes cestas de objetivos: una transformación democrática y la consolidación de las instituciones, el desarrollo de una asociación con las personas y la sociedad civil, así como el fomento de un crecimiento económico, sostenible e inclusivo. La anterior

⁴⁶ GUINEA, M., “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, cit., págs. 253-272.

⁴⁷ GUINEA, M., “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, cit., págs. 253-272.

⁴⁸ COM (2011) 200 final, de 08.03.2011.

comunicación debe analizarse en conjunción con la presentada unos meses más tarde y titulada “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”⁴⁹.

Sin embargo, no se han cumplido las expectativas, ni en el terreno económico-comercial, ni en el terreno de la cooperación social; y la incapacidad de la Unión Europea para dar respuesta a esta realidad cambiante y tan compleja por la que atraviesan los países del mediterráneo ha traído consigo una nueva revisión, en 2015, de la Política Europea de Vecindad⁵⁰ que cuenta, entre sus propósitos, apoyar con más énfasis un desarrollo económico y social inclusivo, la creación de oportunidades de empleo para la juventud de estos países, la cooperación en el sector de la seguridad, principalmente en los ámbitos de las políticas de prevención de conflictos y de lucha contra el terrorismo y la radicalización. Y, en el terreno de la movilidad, la lucha contra la migración irregular y la trata y tráfico de seres humanos.

III. La regulación del Estatuto de Refugiado en el Derecho Internacional

Según las leyes por las que se regula el derecho internacional, ningún Estado está obligado a acoger a una persona extranjera en su territorio, y ello se basa en el principio de la soberanía nacional⁵¹. Por lo tanto, cada Estado tendrá potestad legislativa en cuanto a las condiciones de admisión o rechazo de la entrada de un nacional de un tercer país.

Por otro lado, en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵² se hace referencia a lo anterior, ya que estos vienen a decir que toda persona tiene derecho a la libre circulación pero, sólo en el caso de persecución, tiene derecho legítimo a buscar asilo en cualquier país. De estos artículos se extrae que, toda persona tiene derecho a escoger qué país quiere establecer como su lugar de residencia, siempre que éste último la admita de acuerdo con sus leyes.

⁴⁹ Comunicación presentada por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, COM (2011) 303 final, de 25.05.2011.

⁵⁰ COM (2015) 50 final, de 18.11.2015.

⁵¹ MANGAS MARTÍN, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, en *Economía Exterior*, núm.75, Invierno 2015-2016, págs. 1-8.

⁵² Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13: 1. “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.”

2. “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Artículo 14: 1. “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

2. “Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

En el ámbito internacional, hay ciertas obligaciones que los Estados deben cumplir, como son “el estándar mínimo de trato” o los derechos humanos recogidos en distintos cuerpos legales, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) y los Pactos Internacionales de 1966 (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como sus respectivos protocolos adicionales). Además, son también obligaciones universales las contenidas en la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de Refugiados y de los apátridas, y su Protocolo Adicional de 1967, firmado en Nueva York⁵³.

La Declaración Universal de Derechos Humanos recoge, en su artículo 14.1, el derecho de toda persona que se encuentre bajo persecución a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

En cuanto a la Convención de Ginebra de 1951⁵⁴, ésta contiene la definición universal de refugiado y, por lo tanto, sólo las personas cuyas circunstancias se ajustan a esa definición recibirán el estatuto de refugiado reconocido por el Derecho Internacional.

Así, en su artículo 1, A. 2, se contempla lo siguiente: “El estatuto de refugiado se aplicará a toda persona que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Por lo tanto, de esta definición se extrae que solo se atribuirá tal estatuto a las personas perseguidas individualmente, por los motivos en ella contemplados, pero no a las personas que huyan de conflictos bélicos o políticas erróneas acaecidas en sus países de origen, ni tampoco se aplica esta definición a los desplazados internos (personas que

⁵³ CORTÁZAR ROTAECHE, C., “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, en *Real Instituto el Cano*, ARI 5/2016, 2016, págs. 1-7.

⁵⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Recuperado de http://acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf.

se ven obligadas a abandonar sus hogares, ya sea por los mismos motivos enumerados anteriormente, por conflictos bélicos o por cualquier otro tipo de violencia, pero que, debido a diversas dificultades, como pueden ser el fuego cruzado de las fuerzas guerrilleras y de las gubernamentales, se ven obligados a permanecer en ese mismo país, pudiendo sólo desplazarse a otras ciudades dentro del mismo)⁵⁵.

Los desplazados internos constituyen uno de los colectivos más vulnerables puesto que, al no ser reconocidos internacionalmente como refugiados, no reciben el apoyo de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), sino que solo optan a las ayudas ofrecidas por otras organizaciones regionales no gubernamentales, las cuáles no suelen disponer de muchos recursos económicos. A título de ejemplo, se puede nombrar la labor que realiza el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), que colabora con desplazados internos en gran cantidad de países, entre ellos, Sudán del Sur, Chad, Colombia, Indonesia, República Democrática del Congo, etc⁵⁶.

Cabe aquí mencionar que, a pesar de la excluyente política internacional de protección al refugiado, que sólo se aplica a quiénes reciben ese estatuto, existe una protección subsidiaria proporcionada a nivel comunitario y aplicada por cada Estado en particular, la cual prevé una definición más amplia del concepto de refugiado⁵⁷ (protección que analizaré más adelante).

Volviendo a las disposiciones contenidas en la Convención de Ginebra, sus artículos 31, 32 y 33 recogen varias obligaciones a cumplir por los países receptores de personas que solicitan asilo. Estas obligaciones consisten, en primer lugar, en la prohibición de imposición de sanciones penales a las personas que buscan refugio en el territorio de un país habiendo llegado a él de manera ilegal, con la condición de que estas personas se presenten ante las autoridades con la mayor brevedad posible y que realicen las alegaciones oportunas para justificar su intromisión ilegal. En segundo lugar, otra prohibición es la de expulsar a los refugiados que se hallen legalmente en el territorio del país receptor, a excepción de que representen una amenaza para la seguridad nacional, o de que, mediante la toma de una decisión que haya cumplido con

⁵⁵ MAGRIÑA, L., “¿Qué es un refugiado? Una propuesta más amplia”, en *Refugiados en el siglo XXI, ¿Somos capaces de aportar soluciones?*, Cuadernos CJ (Barcelona), 2006, págs. 11-20.

⁵⁶ “Desplazados internos. Derechos fundamentales para los más vulnerables”, *Jesuit Refugee Service*. Recuperado de <https://es.jrs.net/Advocacy?LID=713>.

⁵⁷ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, en *Revista General de Derecho Europeo, IUSTEL*, núm. 38, 2016, págs. 1-13.

los procedimientos legales previstos al respecto, se acuerde su expulsión a otro país, dándole un plazo suficiente para gestionar su admisión en ese país tercero. Por último, la tercera prohibición, es la que se recoge en el artículo 33, que consiste en el llamado principio de *non refoulement*, el cual prohíbe al país receptor enviar al refugiado a otro país tercero donde su vida o su libertad puedan estar en peligro. Es decir, que no se podrá enviar al refugiado, bajo ningún pretexto, al país de donde viene huyendo, ni a otro país que tenga la consideración de “no seguro”, puesto que, de otro modo, este país inseguro podría volverle a enviar aquel de donde la persona ha huido.

IV. La Unión Europea y las políticas migratorias.

El Tratado de Amsterdam⁵⁸, por el que se modifican el Tratado de Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, firmado en 1997, junto con el Programa de Tampere, son los primeros textos que tratan la inmigración como una competencia comunitaria. En él se estableció, entre otras estipulaciones, la libre circulación de personas dentro del espacio europeo y la previsión de que todos los nacionales de terceros países que residieran en la Unión Europea gozaran de derechos y deberes, de igual modo que los ciudadanos europeos.

Por otro lado, se firmaron en 1985 los acuerdos Schengen, que entraron en vigor a partir del año 1995, y de los cuales forman parte actualmente todos los países miembros de Unión Europea (excepto Irlanda y Reino Unido), más otros cuatro países no miembros (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). El acervo Schengen, consistía básicamente en posibilitar la libre movilidad de personas de nacionalidad europea, entre los países firmantes del acuerdo, es decir, la abolición de fronteras internas entre dichos países⁵⁹.

Por tanto, el acuerdo Schengen lo que venía era a crear un espacio común europeo, de lo que se deriva como consecuencia una mayor incidencia en la vigilancia de las fronteras con los países terceros.

También se contemplaba en el acervo Schengen una política común en materia de visados, la regulación de la responsabilidad en materia de asilo o la imposición de

⁵⁸ Tratado de Ámsterdam, 1997. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>.

⁵⁹ El espacio y la cooperación Schengen. Síntesis de la legislación de la UE. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>.

sanciones a los traficantes de personas, todo ello mediante la cooperación de la policía y justicia de los países adscritos a Schengen⁶⁰.

En el año 2008, se firma el Pacto Europeo por la Inmigración y Asilo⁶¹, el cual fue consecuencia de una voluntad unitaria de actuación contra la inmigración, y vino a armonizar las políticas migratorias entre los Estados europeos, reforzando las directivas europeas que venían emitiéndose desde 2003. Entre sus principales objetivos, estaban: controlar la inmigración irregular y fomentar los retornos voluntarios de los inmigrantes a sus países de origen, mejorar los controles en las fronteras exteriores europeas y establecer un marco europeo para el asilo. Pero el acuerdo más criticable aprobado mediante este pacto, fue la supresión de la posibilidad de demandar asilo a las embajadas de la Unión Europea en el extranjero, teniendo que desplazarse los solicitantes hasta las fronteras exteriores de Schengen.

En ese mismo año, se emitía también la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular⁶². A través de esta Directiva, se armonizaban los pasos que los Estados miembros de la Unión Europea debían seguir, a la hora de, mediante un acto administrativo o judicial, declarar la situación de irregularidad de un nacional de un tercer país (es decir, de países ajenos a la Unión Europea o al espacio Schengen), e imponerle una obligación de retornar a su país de origen, a un país de tránsito, o a cualquier otro país al que voluntariamente decida ir y en el cual sea admitido⁶³.

También se establecieron ciertas garantías en este proceso de expulsión, tales como proveer de asistencia jurídica gratuita a los inmigrantes ilegales (aunque con posibilidades de que los Estados miembros limiten su acceso según las normas

⁶⁰ “¿En qué consiste el Acuerdo Schengen?”, *El País*, 14 de junio de 2015. Recuperado de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cosiste-acuerdo-schengen-20150614201253.html>.

⁶¹ Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, 2008. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>.

⁶² Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Recuperada de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1467039648003&uri=CELEX:32008L0115>.

⁶³ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Artículo 1. “Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.”

establecidas en la directiva sobre asilo), la previsión del principio de *non refoulement*, que venía a asegurar la no devolución de estos inmigrantes a sus países de origen, o a cualquier otro país, siempre y cuando éstos fueran considerados como no seguros, o ciertas garantías respecto a la expulsión de menores no acompañados.

Otras de las medidas que contemplaba la Directiva, de dudosa ética respecto a la protección de los derechos y libertades de los inmigrantes en situación irregular, eran la previsión de la entrada de éstos en centros de internamiento, concebidos en un primer momento para pernoctar, pero que en la mayoría de los casos han pasado a ser auténticas cárceles, cuando la orden de expulsión viera retrasado su efectivo cumplimiento por causas imputables al inmigrante o por una insuficiente cooperación por parte de su país de origen⁶⁴. Si bien, es necesario tener en cuenta que estos internamientos no podrían prolongarse por más de 18 meses (sin perjuicio de que los países establezcan como plazo máximo un periodo más breve de tiempo, por ejemplo, en España el límite está en 40 días). Por último, esta Directiva también incluye una prohibición de reingreso en cualquier país miembro de la Unión Europea durante un periodo de tiempo que se podrá extender, como máximo, los cinco años.

Las medidas recogidas por esta Directiva no han estado absentes de críticas, puesto que a pesar de establecer unas garantías mínimas que deberán ser respetadas por los países europeos a la hora de expulsar a los extranjeros que se encuentren en su territorio de manera ilegal, el ámbito de aplicación de la misma sigue resultando muy limitado, y la prohibición de reentrada demasiado amplia⁶⁵.

Es necesario tener en cuenta que, aunque todos los Estados miembros deban acatar las Directivas y Acuerdos adoptados en el seno de la UE, además de las disposiciones contenidas en el Código de Fronteras Schengen, la regulación en materia de asilo y cruce de fronteras, es una competencia compartida, debido al principio de soberanía nacional⁶⁶. Es por ello que, a no ser que la UE diera órdenes estrictas al respecto, cada Estado miembro es competente para decidir a cuántos refugiados estima acoger, o a cuántos inmigrantes está dispuesto admitir. De la misma manera, es competencia

⁶⁴JARRÍN MORÁN, A., RODRÍGUEZ GARCÍA, D., Y DE LUCAS, J., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales”, en *CIDOB Barcelona Centre for International Affairs, Migraciones*, núm. 26, 2012, págs. 1-16.

⁶⁵SORROZA BLANCO, A., “Crónica de una controversia anunciada: la Directiva europea de retorno de inmigrantes en situación ilegal”, en *Revista de estudios jurídicos*, núm. 8, 2008, págs. 257-268.

⁶⁶MANGAS MARTÍN, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, cit., págs. 1-8.

nacional la política de visados de larga estancia, o la posibilidad de inaplicar el Código de Fronteras Schengen de manera temporal por la concurrencia de circunstancias extraordinarias.

En este sentido, ya son seis países los que han suspendido temporalmente la libre circulación de personas conseguida mediante los acuerdos Schengen, controlando sus fronteras con los países vecinos mediante el establecimiento de medidas de seguridad en las mismas. Estos países son: Francia, Alemania, Dinamarca, Suecia, Noruega y Austria. Y no sólo eso, también la Comisión ha anunciado que si Grecia no cumple con las obligaciones impuestas por el Código de Fronteras Schengen, y detiene los desplazamientos de las personas llegadas a sus costas hacia el norte de Europa, se prevé la posibilidad de suspender la libre circulación de personas en la UE durante un periodo que podrá durar hasta dos años⁶⁷.

También dos países han construido vallas en sus fronteras para evitar la llegada de inmigrantes a sus territorios, éstos son los Estados de Bulgaria y Hungría⁶⁸. Éste último ha aprobado, además, una ley por la que se prohíbe el cruce ilegal de sus fronteras, bajo pena de prisión por un periodo de tres años⁶⁹.

V. El derecho de asilo en el ámbito de la Unión Europea

En los años 90, la Guerra de los Balcanes provocó la llegada masiva de refugiados yugoslavos al territorio de la, entonces, Comunidad Europea, pero su reparto entre los Estados miembros fue muy desigual. El descontento entre los principales Estados receptores de refugiados dio lugar al comienzo de las negociaciones en el seno de la Comisión Europea, donde se intentó crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuyos principales objetivos eran promover una justa distribución de asilados y una unificación de procedimientos, además de establecer unos estándares mínimos de atención a los refugiados.

Entre los diferentes elementos que constituyen el SECA, se encuentran:

⁶⁷ “Los europeos cierran las puertas a los refugiados hiriendo de muerte a Schengen”, en *RFI, Radio Francia Internacional*, 28 de enero de 2016. Recuperado de <http://es.rfi.fr/europa/20160128-los-europeos-cierran-las-puertas-los-refugiados-hiriendo-de-muerte-schengen>.

⁶⁸ SEVILLANO, L., “Así se resquebraja el espacio sin fronteras Schengen”, en *El Español*, 25 de enero de 2016. Recuperado de http://www.elspanol.com/mundo/20160124/96990306_0.html.

⁶⁹ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, cit., págs. 1-13.

- La Directiva sobre condiciones de acogida⁷⁰, la cual prevé ciertas garantías de acogida a los solicitantes de asilo, para el tiempo que dure el examen de su solicitud. Garantías tales como el derecho de *non refoulement*, alojamiento, manutención, asistencia sanitaria, escolarización de menores y, transcurridos nueve meses, posibilidad de acceder al mercado de trabajo.
- La Directiva sobre requisitos⁷¹, cuyo objetivo es armonizar la interpretación y aplicación del concepto de refugiado y del de protección subsidiaria en todos los Estados miembros, a fin de evitar que haya diferencias de trato en un Estado u otro.
- La Directiva sobre procedimientos de asilo⁷², por la cual se establecen las normas comunes a todos los procesos de solicitud de asilo, asegurando así al peticionario que su solicitud será analizada mediante un procedimiento eficaz y justo, y garantizándole las vías de recurso de las que dispone.
- La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)⁷³, creada con la finalidad de servir de apoyo a los Estados miembros para poder cumplir con todas las prerrogativas contenidas en el SECA, especialmente, para los casos de afluencias masivas de refugiados que pudieran provocar el colapso de los sistemas de acogida de un país concreto.
- El Reglamento de Dublín III⁷⁴, en virtud del cual el Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo será aquél al que llegaron los solicitantes en

⁷⁰ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32003L0009>.

⁷¹ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32004L0083>.

⁷² Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1467046502586&uri=CELEX:32008L0115>.

⁷³ Reglamento (UE) N° 439/2010 establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones críticas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022>.

⁷⁴ Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Recuperado de

primer lugar. De esta forma se evita que una solicitud sea atendida en repetidas ocasiones por diferentes Estados. Este Reglamento establece también la prohibición de que una solicitud que ya haya sido denegada en el primer Estado de llegada, pueda ser nuevamente presentada en otro Estado de la UE.

- El sistema de información Eurodac⁷⁵, en funcionamiento desde el año 2003, por el que se crea una base de datos para registrar las huellas dactilares de cada solicitante de asilo llegado a un Estado miembro de la UE. La creación de este sistema encuentra su fundamento en la necesidad de asegurar el cumplimiento y el correcto funcionamiento del sistema de Dublín. Además, su principal objetivo es hacer cumplir la prohibición de no volver a examinar por partida doble una solicitud que ya fue en su momento denegada, puesto que el sistema ya dispone de los datos personales del solicitante.

El SECA, como ya mencioné anteriormente, creó la figura de la protección subsidiaria, gracias a la cual, la UE debe proteger a toda persona que se encuentre en las siguientes circunstancias: “riesgo de sufrir la condena a pena de muerte o su ejecución; tortura, tratos inhumanos o degradantes; o amenazas graves contra la vida o integridad de civiles motivadas por la violencia indiscriminada en conflicto internacional o interno”⁷⁶. Aunque existe como restricción a esa protección el supuesto de que los solicitantes procedan de un “país de origen seguro”. Esta protección subsidiaria está, además, contemplada en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

Inciendo más hondamente en la regulación de Dublín, me dispongo a hacer un breve repaso de la misma.

Desde el momento en que se creó el espacio de libre circulación de Schengen, se hizo necesario homogeneizar los sistemas de asilo correspondientes a los países miembros de este espacio, para lo cual mediante la Convención de Dublín, en el año 1990, se negociaron las que pasarían a ser las normas comunes a todos los Estados

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&rid=1>.

⁷⁵ Reglamento (UE) N° 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.180.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2013:180:TOC.

⁷⁶ CORTÁZAR ROTAECHE, C., “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, cit., págs. 1-7.

miembros en materia de asilo y refugio⁷⁷. Esta Convención fue más tarde sustituida por los Reglamentos Dublín II (en 2003) y Dublín III (en 2013).

Las principales prerrogativas contempladas en el sistema Dublín son: en primer lugar, la obligación a cargo del Estado receptor de los peticionarios de asilo de realizar el examen de sus solicitudes, y el consecuente carácter vinculante del veredicto que a ese tenor se dicte (de esta obligación se desprende que, si una solicitud es denegada en un primer Estado, no podrá volver a ser estudiada en ningún otro Estado miembro), en segundo lugar, el establecimiento de los criterios de distribución de los peticionarios entre los Estados parte, sin para ello tener en cuenta las preferencias de los peticionarios y, por último, el traslado de los solicitantes al país que les haya sido asignado.

En cuanto a los criterios de distribución de los peticionarios, se establece el siguiente orden de prioridad: el primero será el país donde el solicitante tenga miembros de su familia con el status de refugiados, el segundo será aquel país donde éste disponga de un permiso de residencia o un visado y, el tercero, será aquel Estado de la UE donde el peticionario llegó en primer lugar.

Ahora bien, ya desde su creación el sistema de Dublín ha demostrado poseer ciertas flaquezas, las cuales se han agravado con motivo a las llegadas masivas de solicitantes de asilo a los países fronterizos de la UE. Estas flaquezas se resumen en las siguientes⁷⁸:

- Puesto que el criterio de distribución más recurrido es el del país de llegada, esto provoca la saturación de los sistemas nacionales de asilo de los países fronterizos, que deben atender la mayor parte de las solicitudes.
- El hecho de que unos países de la UE ofrezcan mejores condiciones de vida para las personas que ostenten el status de refugiado (procedimientos de asilo, condiciones de acogida, posibilidades de entrada al mercado laboral, etc.) que otros, hace que los solicitantes se decanten por presentar su solicitud en aquéllos. Por lo general, los Estados que ofrecen mayores facilidades son los países del norte, como Suecia, Alemania, etc. Es por ello que, muchos peticionarios que llegan a Europa a través de los países del sur, continúan su

⁷⁷ GARCÉS-MASCAREÑAS, B., “¿Porqué Dublín no funciona?”, en *CIDOB, Barcelona Center for International Affairs*, núm. 135, noviembre 2015, págs. 1-5.

⁷⁸ GARCÉS-MASCAREÑAS, B., “¿Porqué Dublín no funciona?”, cit., págs. 1-5.

ruta hacia el norte obviando la obligación de presentación de la demanda de asilo en el país de llegada.

- Tal y como ha sido denunciado por el “European Council on Refugees and Exiles” (ECRE), el sistema de Dublín da lugar a una vulneración de los derechos de los asilados, debido a que los principios de justicia y eficiencia en el examen de las solicitudes de asilo no se cumplen en todos los Estados miembros y que, muchas veces, tampoco se respetan los criterios de distribución prioritarios (unidad familiar y posesión de visados). Además también ha sido reflejado en otros informes, la falta de cumplimiento de los plazos previstos para el estudio de las demandas de asilo, así como para el traslado de las personas asiladas al Estado de acogida.
- Tanto el sistema Eurodac, como los procedimientos de peticiones de transferencia y las deportaciones, son bastante costosos para la UE.

El problema que conlleva el quebrantamiento, por parte de los Estados miembros, de las disposiciones previstas en la Regulación de Dublín es, que Schengen se debilita, debido a la ausencia de unas políticas y unos objetivos comunes entre dichos Estados. Otro factor que mina gravemente el sostenimiento del espacio Schengen, es la soberanía nacional de los Estados, que da lugar a la nacionalización de los controles en las fronteras exteriores europeas. Incluso algunos Estados cuyas fronteras son interiores y no exteriores al espacio de libre circulación, están tomando medidas que no respetan las prerrogativas del sistema de Dublín ni las del Código de Fronteras Schengen⁷⁹, tal y como señalé anteriormente.

La vulneración del sistema de Dublín se ha visto ciertamente agravada, debido a las circunstancias concurrentes a la llegada desmesurada de personas a las fronteras Schengen. Dichas circunstancias se basan fundamentalmente en la crisis económica en la que la UE se encuentra sumida, con el agravante de que las llegadas de refugiados se han producido sobre todo en los países más perjudicados por la misma -los países del Este y del Sur de Europa-, lo que ha provocado la saturación de sus sistemas de gestión de llegadas de solicitantes de asilo -es decir, la imposibilidad de cumplir con la normativa europea-. Si a la falta de capacidad financiera de estos países se suman las

⁷⁹ SEVILLANO, L., “Así se resquebraja el espacio sin fronteras Schengen”, cit. Recuperado de http://www.elespanol.com/mundo/20160124/96990306_0.html.

diferencias existentes, en términos de protección a los refugiados, entre los países de la UE -puesto que, por lo general, en los países del norte de Europa, se ofrecen unas mejores condiciones de vida a las personas que gocen del estatuto de refugiado, como son: mayores oportunidades de entrada al mercado laboral o mayores ayudas financieras, que en los países del sur- esto hace que los peticionarios prefieran presentar sus solicitudes en países distintos de los de llegada, produciéndose así un total descontrol en la aplicación de la regulación de Dublín, y un gran menoscabo en el principio de libre circulación del espacio europeo.

Por último, cabe añadir que, aunque según la normativa comunitaria los Estados estén obligados a registrar a todos los inmigrantes que lleguen a su territorio, éstos últimos no tienen la obligación de dejarse registrar, lo que da lugar a una incongruencia.

VI. Las medidas adoptadas por la Unión Europea como respuesta a la crisis de los refugiados

A. La Agenda Europea de Migración: el control de las fronteras exteriores y el reparto de cuotas

Tras las revueltas populares árabes, y especialmente desde el año 2014, ha aumentado la situación de inestabilidad política y social, incluso de conflicto, en el Mediterráneo Sur y Oriental, lo que ha provocado, en parte, una llegada masiva de personas migrantes a las costas del sur y del este de la frontera Schengen⁸⁰. En el mes de abril de 2014, se celebró una cumbre de ministros de Exteriores del Grupo Mediterráneo⁸¹, en la cual se demandó el apoyo financiero europeo para los Estados socios receptores de los flujos migratorios. También se puso de relieve en esta cumbre, el deber ineludible de apoyar económicamente y de cooperar con los países de origen de los inmigrantes, así como con los países de tránsito de los mismos.

Por otra parte, en mayo de 2015, se aprobaba la Agenda Europea de Migración⁸², que recogía una serie de medidas a corto y largo plazo, para tratar de frenar la crisis migratoria y de proteger a las personas que cruzan las fronteras

⁸⁰ OSPINA, G., “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, cit., págs. 151-174.

⁸¹ “Los países del sur exigen a la UE financiación para la política migratoria”, *ABC*, 17 de abril de 2014, Valencia. Recuperado de <http://www.abc.es/local-alicante/20140416/abci-margallo-cumbre>.

⁸² Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración, Bruselas, 13 de mayo de 2015 Comunicado de prensa de la Comisión Europea. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm.

Schengen⁸³, en vistas de la gran cantidad de tragedias sucedidas en los últimos años en las costas griegas e italianas, sobre todo.

Entre las medidas a corto plazo, figuraban: la reubicación de las llegadas masivas de solicitantes de asilo, así como la necesidad de evitar que se produjeran más muertes en las costas Schengen, para lo que se propuso triplicar las capacidades y activos provistos para las operaciones “Tritón” y “Poseidón” de Frontex⁸⁴, habilitando zonas de tránsito, de acogida y de identificación en las fronteras exteriores europeas (a estas zonas se las denominó como los “puntos críticos” o “hotspot approach”, en inglés). Se elaboró también un programa de distribución de 20.000 refugiados anualmente entre los Estados miembros.

La mencionada operación “Tritón”, vino a reemplazar al programa italiano “Mare Nostrum”, operativo desde 2013, el cual estaba destinado a llevar a cabo operaciones de salvamento marítimo. Pero lo cierto es, que a pesar de que uno de los principales objetivos recogido en la Agenda Europea de Migración iba dirigido a poner fin a las devastadoras tragedias humanas que se han ido produciendo en el Mediterráneo en estos últimos años, la labor que la operación “Tritón” tenía encomendada era la de vigilar el control de las fronteras. Es decir, que tal operación mantiene hasta hoy día su principal función, consistente en supervisar las costas Schengen y no en rescatar y salvar vidas⁸⁵.

No obstante, cabe mencionar que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa redactó, en abril de 2015, una resolución provisional en la que sí se plasmó como medida prioritaria el desarrollar operaciones de rescate en el mar. Así, el punto número diez de esta resolución alentaba a los Estados miembros al cumplimiento de tal mandato, en los siguientes términos: “The Assembly therefore calls on the member States of the European Union to adopt a comprehensive approach to deal with mixed migratory flows across the Mediterranean, with a view to carrying out an urgent and

⁸³ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, cit., págs. 1-13.

⁸⁴ FRONTEX, la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Creada mediante Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo Europeo.

⁸⁵ “Los líderes europeos acuerdan triplicar los fondos para la vigilancia del Mediterráneo”, en *Infolibre, información libre e independiente*, 24 de abril de 2015. Recuperado de http://www.infolibre.es/noticias/mundo/2015/04/24/los_lideres_europeos_acuerdan_triplicar_los_fondos_para_vigilancia_del_mediterraneo_31843_1022.html.

concerted action, and in particular to: strengthen, as a matter of urgency, search and rescue operations at sea, with increased contributions from all member States”⁸⁶.

Es comprensible que la Asamblea Parlamentaria se pronunciara sobre este asunto, máxime teniendo en cuenta que todos los Estados miembros de la UE son parte en las Convenciones de Derecho Internacional del Mar⁸⁷, las cuales contienen el imperativo legal de socorrer a quienes estén en riesgo de naufragio.

Por su parte, entre las previsiones a medio y largo plazo recogidas en la Agenda Europea de Migración, se estipularon: minimizar al máximo los incentivos de cara a la inmigración irregular, garantizar la efectiva aplicación del sistema de asilo europeo, mediante la revisión del Convenio de Dublín, y la elaboración de una nueva política de migración irregular y de visados⁸⁸.

Por tanto, mediante la proposición de todas estas medidas, la Unión Europea ponía de manifiesto su intención de reforzar el sistema de asilo europeo, de fomentar un desarrollo sostenible en los países originarios de los flujos migratorios, y de aplicar, de manera eficaz, el Convenio de Dublín.

Respecto al proyecto del “hotspot approach”, éste iba dirigido a activar el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE⁸⁹, el cual contempla las medidas a adoptar para el caso de una afluencia repentina de nacionales de terceros países a algún Estado miembro de la UE. Así, la finalidad de este proyecto era promover la reubicación temporal de los peticionarios de asilo, reforzando el vigente sistema EURODAC, y facilitando así a los Estados afectados por las repentinas llegadas, la identificación, registro, toma de huellas y entrevistas a los peticionarios. Se incluía también el apoyo económico y material para la gestionar el retorno de aquéllos que no recibieran la condición de asilado⁹⁰.

⁸⁶ “The human Tragedy in the Mediterranean: immediate Action needed”, Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria), Resolución 2050/2015. Recuperado de http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416128.

⁸⁷ DE LUCAS, J., “La Unión Europea y el derecho a la vida de los otros”. En *Pensamiento Crítico*, núm. 238, mayo-junio de 2015.

⁸⁸ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, cit., págs. 1-13.

⁸⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 78: 3. “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.”

⁹⁰ PRIETO, B., “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 25/2016, marzo de 2016, págs. 1-6.

La necesidad de aplicar el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE, radicaba en que Grecia e Italia habían visto, ya desde 2014, aunque aún más intensamente en el año 2015, sus fronteras desbordadas por las grandes oleadas de llegadas de personas solicitando protección internacional⁹¹. La consecuencia de ello, fue que ambos países eludieron en numerosas ocasiones las directrices contempladas en el Reglamento de Dublín III, y no procedieron a la identificación de muchos de los llegados irregularmente a sus costas⁹². Incumplido dicho trámite, los migrantes recién llegados continuaban su viaje, dirigiéndose a los países europeos que les resultaban más atractivos, en función de la mayor probabilidad de conseguir la admisión de sus demandas de asilo y de las mejores condiciones de vida que tales países pudieran ofrecer a los que, efectivamente, vieran aceptada su solicitud.

El hecho de que Italia y Grecia hayan visto sus sistemas de identificación y registro colapsados, no solo da lugar a que gran parte de los migrantes irregulares emprendan un nuevo viaje hacia otros países esquivando la toma de sus huellas dactilares, si no que, además, hace imposible la diferenciación entre migrantes económicos y solicitantes de asilo⁹³. Diferenciación, cuanto menos, imprescindible si tenemos en cuenta que alrededor del 80 por cien de los migrantes que tradicionalmente han cruzado el Mediterráneo lo han hecho por razones económicas⁹⁴.

En el marco de la Agenda Europea de Migración, el Consejo de Ministros de Interior europeos aprobó, por mayoría cualificada, el 22 de septiembre de 2015, la propuesta de la Comisión de reubicar a 120.000 de los refugiados llegados a los países fronterizos de la UE. A esta decisión, se opusieron cuatro países: Eslovaquia, República Checa, Rumanía y Hungría. Y hubo, además, una abstención: Finlandia. No obstante, la decisión fue vinculante para todos los Estados miembros de la UE, bajo pena de que, en caso de incumplimiento, Bruselas iniciaría un procedimiento de infracción⁹⁵.

⁹¹CALABUIG, R., “Unos 6.000 refugiados esperan bloqueados en la frontera de Grecia con Macedonia”, en *Eldiario.es*, 28 de febrero de 2016. Recuperado de http://www.eldiario.es/desalambre/Grecia-contrarreloj-acogida-refugiados-atrapados_0_489251273.html.

⁹²BERNABÉ, M., “Italia, desbordada al no poder recolocar refugiados en otros países de la UE”, en *El Mundo*, 8 de enero 2016. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/08/567fde33ca474189308b45c1.html>.

⁹³ONGHENA, Y., “¿Migrantes o refugiados?”, en *CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs*, núm. 355, octubre 2015, págs. 1-4.

⁹⁴OSPINA, G., “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, cit., págs. 151-174.

⁹⁵“Europa aprueba el reparto de refugiados con cuatro países en contra”, en *Euronews*, el 22 de septiembre de 2015. Recuperado de <http://es.euronews.com/2015/09/22/europa-aprueba-el-reparto-de-refugiados-con-4-paises-en-contr/>.

En la Decisión del Consejo de 22 de septiembre, se previó, con carácter de urgencia, el reparto de 120.000 refugiados entre los países miembros, en función de los siguientes criterios: “la reubicación se efectuará conforme a una clave de reparto vinculante con criterios objetivos y cuantificables, consistentes en ponderar al 40 por cien el tamaño de la población; al 40 por cien, el PIB del país; al 10 por cien, el número medio de anteriores solicitudes de asilo; y al 10 por cien, la tasa de desempleo. Será aplicable a los solicitantes cuyas nacionalidades tengan una tasa media de reconocimiento en la UE igual o superior al 75 por cien”⁹⁶.

Respecto a lo anterior, las únicas nacionalidades cuya tasa media de reconocimiento de asilados sobrepasa el 75 por cien requerido, son: Siria, Irak y Eritrea. Por tanto, según la propuesta de recolocación las personas que provengan de otras nacionalidades distintas a las nombradas, no serán susceptibles de ser reubicadas.

En dicha Decisión, se recoge igualmente una “cláusula de solidaridad temporal”, la cual contempla la posibilidad de exoneración de la obligación de participar en el régimen de cuotas, para el caso de que el país en cuestión se encuentre en una situación extraordinaria, como puede ser una catástrofe natural, siempre y cuando esté debidamente justificado. La Comisión analizaría los motivos esgrimidos por el país y decidiría si están realmente justificados y si son suficientes para conllevar el incumplimiento de la Decisión. No obstante, dicho país quedaría obligado a aportar una contribución económica al presupuesto de la UE equivalente al 0,002 por cien de su PIB.

Otra de las disposiciones que se recogieron en dicha Decisión, fue la de asignar 180.000 millones de euros a un Fondo Fiduciario de emergencia para África, dirigido a abordar las causas profundas de la inmigración desde este continente, así como para promover la estabilidad en los países pertenecientes al mismo⁹⁷.

Por último, entre el resto de estipulaciones contenidas en la Decisión del Consejo, se encontraba también la ampliación del número de países reconocidos como seguros por la Unión Europea, añadiendo a esta lista los siguientes: Albania, la Antigua

⁹⁶European Comission, Press Release Database, “Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas”, Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm.

⁹⁷ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperii”, cit., págs. 1-13.

República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía.

B. El acuerdo Unión Europea-Turquía de 2016

La consideración de Turquía como país seguro es de gran relevancia dado que, el 18 de marzo de 2016, se firmaba el acuerdo de la Unión Europea con Turquía. La base de este acuerdo consistía en que todos los migrantes que cruzaran la frontera desde Turquía hacia las islas griegas, a partir los dos días siguientes a la fecha de la firma del acuerdo, serían devueltos a Turquía. En contraprestación, la UE se comprometería a que, por cada sirio retornado a Turquía desde Grecia, se reubicaría a otro sirio procedente de Turquía en la UE, dando prioridad a aquellos que no hayan entrado irregularmente al territorio europeo. Este compromiso de recolocación de los refugiados se aplicaría, en un primer momento, hasta completar las 18.000 plazas que quedarían vacantes de las 120.000 acordadas en la Decisión del Consejo de 22 de septiembre, sin perjuicio de la previsión de una posible ampliación, de hasta 54.000 plazas más, en caso de una eventual necesidad.

Turquía también se comprometía a evitar la apertura de nuevas rutas, tanto marítimas como terrestres, que pudieran promover la inmigración ilegal desde el país hacia la Unión Europea, en un esfuerzo mutuo de colaboración⁹⁸.

Por otro lado, a cargo de la UE, quedaba la entrega de 3.000 millones de euros a Turquía, para poder hacer frente a los gastos que implica el albergar a no menos de 2,7 millones de refugiados e, igualmente, en previsión de las nuevas llegadas que se producirían desde las islas griegas. Además, la UE se comprometía a abonar la cantidad de 3.000 millones de euros más, dirigidos a financiar la puesta en marcha de proyectos concretos en el ámbito de la salud, la educación, la alimentación y demás gastos para el sustento de las personas refugiadas. Esto último, siempre y cuando Turquía cumpliera con los compromisos adoptados mediante el acuerdo⁹⁹.

Dentro del mencionado acuerdo, entraban también otros compromisos cuya tendencia era la de favorecer un acercamiento de Turquía a la Unión Europea. El

⁹⁸ Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa, Consejo de Europa. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

⁹⁹ SOLER, E., "Turquía se hace indispensable", en *CIDOB Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, noviembre de 2015, págs. 35-36.

primero de ellos consistía en la reactivación de las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE, mediante la apertura de nuevos capítulos, tratándose el siguiente del relativo a las finanzas y presupuesto. El segundo, era el de suprimir los requisitos en materia de visados para los ciudadanos turcos, con respecto a su entrada en el territorio de la UE. Para la efectiva aplicación de este último compromiso, se acordó como plazo máximo el mes de junio de 2016¹⁰⁰.

Este pacto con Turquía ha sido objeto de innumerables críticas, sobre todo por parte de organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos, como son Humans Rights Watch, o Amnistía Internacional, las cuales lo han calificado como “un mal acuerdo con Turquía”, y “un acuerdo defectuoso, moral e ilegal”.

Adicionalmente, también este acuerdo pone en entredicho el cumplimiento del principio de “no devolución” previsto en el artículo 33 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados¹⁰¹.

Por último, considero de gran importancia hacer referencia al comunicado de prensa que la Comisión Europea emitió el pasado 18 de mayo de 2016¹⁰², sobre las tareas de reubicación y reasentamiento encomendadas a la UE, en el marco de la decisión del Consejo de Ministros de Interior europeos, de 22 de septiembre de 2015, así como del acuerdo de la UE con Turquía, de 18 de marzo de 2016. Así, en este comunicado la Comisión Europea ha puesto de manifiesto su insatisfacción frente a los resultados obtenidos en los planes de reubicación, dado que el objetivo previsto de reubicar, al menos, a 20.000 personas para mediados de mayo, no se ha alcanzado. En su defecto, solo se ha conseguido reubicar a 355 personas en el último periodo estudiado, y ello debido a la escasa solidaridad y colaboración que los Estados miembros han mostrado.

Mediante dicho comunicado, la Comisión Europea aprovechaba para hacer un llamamiento a los Estados con el mayor número de cuotas asignadas, para la agilización

¹⁰⁰ MARTÍNEZ, S., “Europa fía a Turquía su crisis migratoria”, en *El Siglo de Europa*, núm. 1148, 3 de abril de 2016, págs. 44-46.

¹⁰¹ Convención sobre el estatuto de los refugiados, 1951. Artículo 33: 1. “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.”

¹⁰² “Reubicación y reasentamiento: los Estados miembros de la UE deben actuar para mantener su gestión actual de los flujos”, Bruselas, 18 de mayo de 2016, comunicado de prensa, Comisión Europea. Recuperado de <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2016/1805-reubicacion-reasentamiento-eemm-ue-actuar-mantener-gestion-flujos.pdf>.

de sus sistemas de respuesta a las solicitudes de asilo, con el objetivo de cumplir con sus compromisos lo antes posible. Hasta la fecha de este informe, se han reubicado 1.500 solicitantes desde Grecia e Italia, cuando solamente Grecia cuenta ya con 46.000 migrantes y solicitantes de asilo en su territorio. Además, con la mejora de las condiciones meteorológicas propia de esta época del año, se prevé que el número de llegadas a las costas griegas e italianas aumente considerablemente.

VII. España ante la crisis de los refugiados

Lamentablemente, España no destaca por su solidaridad y respeto a los derechos humanos en el trato ofrecido a inmigrantes ilegales. No es un secreto que la Guardia Civil española de Ceuta y Melilla se ha visto envuelta en diversos escándalos por delitos de lesiones u homicidio en relación a inmigrantes que han intentado cruzar la famosa valla de Melilla¹⁰³, si bien es cierto que en gran parte de estas ocasiones los policías implicados han salido airosos de los hechos por los que se les imputaban¹⁰⁴.

El 31 de marzo de 2015, el Gobierno de Rajoy conseguía aprobar en el Parlamento la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana¹⁰⁵, en la que se incluía en su Disposición Final Primera una nueva Disposición Adicional Décima a la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social¹⁰⁶. Lo que contemplaba dicha disposición era la legitimación de las denominadas “devoluciones en caliente” de los inmigrantes que llegaran de manera ilegal a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

¹⁰³ RODRÍGUEZ, J., “Una tragedia de 10 minutos y 14 muertos”, en *El País*, 13 de febrero de 2014. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2014/02/13/actualidad/1392309734_585875.html.

¹⁰⁴ RAMOS, T., “Archivada la causa por maltrato a un inmigrante en la valla de Melilla”, en *El País*, 11 de agosto de 2015. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2015/08/11/actualidad/1439307880_647312.html.

¹⁰⁵ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442.

¹⁰⁶ Disposición final primera, por la que se adiciona una Disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre el Régimen especial de Ceuta y Melilla:

1. “Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.”
2. “En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.”
3. “Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.”

Estas devoluciones provocaron reacciones de reprobación, por parte de diversos organismos. En concreto, el Comité contra la Tortura de la ONU ya transmitió, en mayo de 2015, su preocupación con respecto a estas devoluciones sumarias, por impedir el sometimiento a examen previo del riesgo de retorno del migrante irregular, así como por conllevar la imposibilidad de que los posibles demandantes de asilo puedan ver sus solicitudes sometidas a trámite. Asimismo, instó al Gobierno a respetar de manera incondicional el principio de no devolución¹⁰⁷.

Por otra parte, España se enfrenta a dos demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la ejecución de las mencionadas “devoluciones en caliente”, cuyos fundamentos se basan en una violación al artículo 4 del Protocolo 4º al Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual prohíbe expresamente las expulsiones colectivas de extranjeros¹⁰⁸, así como al artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰⁹, que viene a recoger la misma prohibición que el precepto anterior. Tales demandas fueron admitidas a trámite el 30 de julio de 2015, y sobre las mismas se espera una resolución a lo largo de este año 2016¹¹⁰.

Otra de las críticas de las que España ha sido objeto es la relativa a la precaria situación en la que se encuentran los inmigrantes en los llamados Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), de Ceuta y Melilla -estos centros son los lugares a los que son enviados los inmigrantes detenidos, debiendo permanecer en ellos hasta que se lleve a cabo su deportación¹¹¹-. Naciones Unidas ya realizó una recomendación al Ejecutivo español para que disminuyera los niveles de hacinamiento de inmigrantes en

¹⁰⁷ “La ONU pide a España que revise la reforma de las devoluciones en frontera”, en *Eldiario.es*, 15 de mayo de 2015. Recuperado de http://www.eldiario.es/desalambre/ONU-preocupada-devoluciones-inmigrantes-Espana_0_388111657.html.

¹⁰⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, modificado por los Protocolos nos. 11 y 14, completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nos. 4, 6, 7, 12 y 13, Roma, 4 de noviembre de 1950. Firmado por España el 24 de noviembre de 1977, y ratificado el 26 de septiembre de 1979. Recuperado de http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

¹⁰⁹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 19, sobre la protección en caso de devolución, expulsión o extradición:

1. “Se prohíben las expulsiones colectivas.”
2. “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.”

¹¹⁰ BOZA, D., “Papel mojado: el derecho de asilo en la Europa de 2015-2016”, en *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2016* (dir. LARA, R.), Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía – APDHA, Sevilla, 2016, págs. 17-24.

¹¹¹ VEAS-PENÁLVER, C., “La inmigración irregular en España y la Unión Europea: retos y desafíos para la protección del ser humano, derivados de las denominadas “devoluciones en caliente”, en *Ejil-EAFIT Journal of International Law*, v.6, n.01, 2015, págs. 6-22.

estos centros, así como para que mejorara las condiciones insalubres a las que los mismos están expuestos¹¹².

En lo que respecta a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, existe un vacío legal en el contenido de la misma, concretamente en el artículo 38, sobre las solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados¹¹³. En dicho artículo se contempla la posibilidad de que los demandantes de asilo puedan personarse en la Embajada española de un tercer país y solicitar en ella el traslado a España, para poder así examinar la solicitud de asilo conforme al procedimiento legal establecido. Ello, siempre y cuando, el solicitante se encuentre en una situación de riesgo para su integridad física, y que no sea nacional del país donde se encuentra la Representación diplomática española. Ahora bien, este artículo hace una remisión al Reglamento de desarrollo de la presente ley, de cara a una expresa determinación de las condiciones de acceso, así como del procedimiento para llevar a cabo el efectivo traslado. Sin embargo, tal reglamento no ha sido todavía aprobado desde la entrada en vigor de la citada esta ley 12/2009.

Tras alcanzar la crisis de los refugiados su punto álgido en 2015, se inauguró en marzo de ese mismo año una Oficina de Asilo en Ceuta y Melilla, con el objetivo de brindar a los posibles peticionarios de asilo, la oportunidad de formalizar sus demandas de protección internacional o subsidiaria en la frontera¹¹⁴. Esta medida fue, en realidad, una respuesta alternativa que el Gobierno español se vio obligado a dar tras su reforma de la Ley de Extranjería, por la que se legalizaron las “devoluciones en caliente”. En este contexto, el Ministro del Interior, Fernández Díaz, realizó la siguiente declaración: “quedará muy claro que los que intenten entrar ilegalmente a España, a la UE y al espacio Schengen a través de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla no son

¹¹² NAVARRO, P., “España se resiste a asilar refugiados”, en *El Siglo de Europa*, núm. 1111, 31 de mayo de 2015, págs. 40-42.

¹¹³ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, cuyo artículo 38, dispone: “Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.

El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos.”

¹¹⁴ “Interior inaugurará hoy la Oficina de Asilo de Melilla”, en *Europapress*, 17 de marzo de 2015. Recuperado de <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-interior-inaugurara-hoy-oficina-asilo-melilla-20150317081301.html>.

personas que, en principio, tengan derecho a esa petición de asilo y de protección internacional, porque lo podrán ejercer a través de esas oficinas en los pasos fronterizos"¹¹⁵. Por tanto, mediante estas palabras el Ministro de Interior contradecía la normativa española y europea en materia de asilo y refugio, las cuales contemplan la atribución de protección a todo aquel que sea merecedor de la condición de asilado.

En cuanto a la reubicación del número de refugiados que le fue asignado a España mediante la Decisión del Consejo de Ministros de Interior europeos, de 22 de septiembre de 2015, sobre la distribución por cuotas, lo cierto es, que transcurridos seis meses desde la adopción de la Decisión, España sólo había acogido el reducido número de 18 personas, frente a las 15.000 que le fueron asignadas. Ninguna de ellas, por cierto, de nacionalidad siria¹¹⁶.

En consideración a la distribución de las mencionadas cuotas, considero importante remarcar que el Gobierno español, en un primer momento, únicamente se comprometió a acoger a 1.500 refugiados, y que no fue sino hasta la publicación de la foto del pequeño Aylan¹¹⁷, y su consecuente repercusión mediática, cuando el Ejecutivo cambió de parecer aumentando la cifra hasta 17.000¹¹⁸.

El Ejecutivo ha anunciado que prevé la reubicación de 150 refugiados desde Grecia, para el mes de julio de este 2016. Veinte de ellos ya llegaron el pasado día 24 de mayo a Madrid¹¹⁹.

La Comisión Europea ha abierto un procedimiento contra España -y contra otros 18 Estados miembros-, debido a la ausencia de transposición de tres directivas en materia de asilo: sobre los requisitos y derechos reconocidos en el asilo –2011/95/UE–, sobre

¹¹⁵ “Fernández Díaz dice que “quedará claro” que los que saltan la valla no tendrán derecho a pedir asilo”, en *El Diario*, 9 de febrero de 2015. Recuperado de http://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-oficinas-fronteras-Ceuta-Melilla_0_354864851.html.

¹¹⁶ BOZA, D., “Papel mojado: el derecho de asilo en la Europa de 2015-2016”, cit., págs. 17-24.

¹¹⁷ GUASCH, A., “El niño sirio se llamaba Aylan y tenía tres años”, en *El Periódico*, 3 de septiembre de 2015. Recuperado de <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/imagen-aylan-nino-sin-vida-una-playa-turca-vuelve-inmediato-simbolo-4476423>.

¹¹⁸ ¹¹⁸ BOZA, D., “Papel mojado: el derecho de asilo en la Europa de 2015-2016”, cit., págs. 17-24.

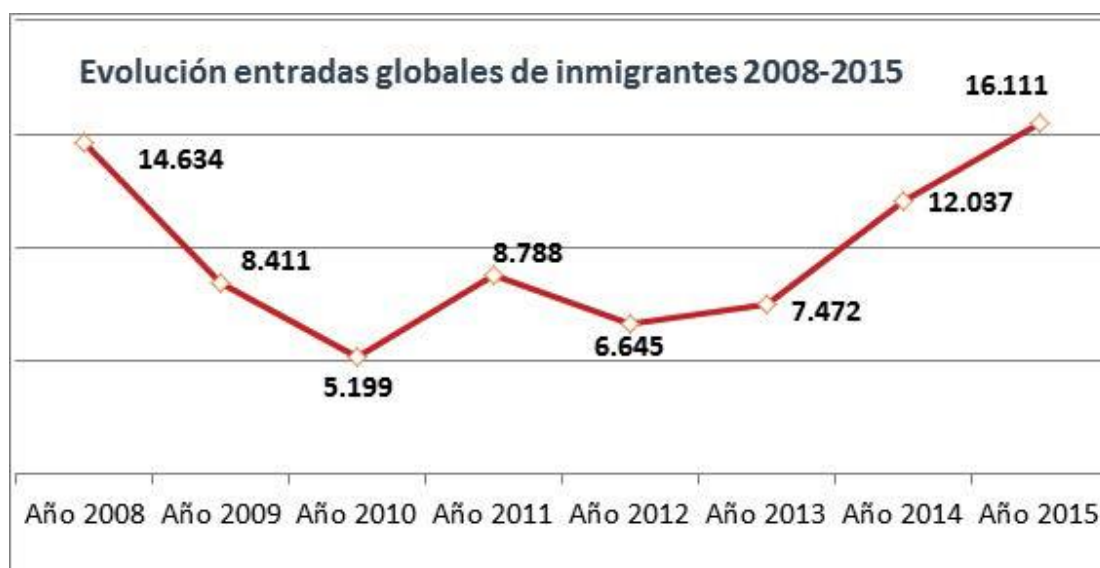
¹¹⁹ BENGUA, A., “Llega a España el primer grupo de 20 refugiados reubicados desde Grecia”, en *El País*, 24 de mayo de 2016. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2016/05/24/actualidad/1464077526_317967.html.

los procedimientos de asilo –2013/32/UE– y sobre las condiciones materiales – 2013/33/UE–¹²⁰.

Por otro lado, en relación al Tratado de la UE con Turquía, y a los traslados colectivos en él previstos hacia el Estado turco, en realidad, se puede afirmar que este método ya había sido probado por España con sus “devoluciones en caliente”¹²¹.

Por último, en este año 2015, han llegado a España alrededor de 16.111 personas, tratándose de la cifra más alta desde el año 2008, y habiéndose incrementado este número en un 34 por cien, en comparación al año anterior 2014.

En el siguiente gráfico se muestra, con cifras proporcionadas por el Ministerio del Interior, la evolución en el número de llegadas a España desde el año 2008, hasta el 2015. Este gráfico ha sido recuperado del “Informe de Derechos Humanos en la Frontera Sur 2016”, de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.



¹²⁰ MANGAS MARTÍN, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, cit., págs. 1-8.

¹²¹ LARA, R., “Fuera de foco: la inmigración en España sigue siendo sinónimo de violaciones de derechos humanos, sufrimiento y muerte en 2015”, en *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2016* (dir. LARA, R.), Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía – APDHA, Sevilla, 2016, págs. 49-65.

CONCLUSIONES

- I. Las revoluciones democráticas que se han producido en algunos de los países del mundo árabe, no son hechos aislados, si no que todas tienen un nexo común: la necesidad social de cambiar las bases de los sistemas imperantes en toda la región, sistemas obsoletos que atienden a ideales autoritarios y opresivos. El hecho de que, en algunos de esos países, las revueltas hayan conseguido pequeños triunfos, como una mayor democratización en la estructura de sus regímenes, puede haber apaciguado las protestas ciudadanas en términos de corto plazo, pero si miramos desde una perspectiva amplia de futuro, un sistema tirano y dictatorial, está destinado al fracaso. Y esto, es algo que ya hemos comprobado a lo largo de nuestra historia, puesto que ya ha ocurrido en numerosas ocasiones y en diferentes partes del mundo. Hay un límite en el sufrimiento de las personas, incluso tratándose de una población que no conoce otra cosa que la miseria y la sumisión, y ese límite ya se ha sobrepasado en muchos países de la región, es sólo cuestión de tiempo que las sociedades de los países vecinos se den cuenta de que es la hora de decidir sobre ellos mismos.
- II. El apoyo facilitado a las fuerzas disidentes del régimen de Gadafi, en Libia, por parte de la OTAN, así como el bloqueo y la presión ejercida sobre el régimen por la Comunidad internacional (con la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU), fueron fundamentales para poner fin a la guerra civil desatada en el país tras los levantamientos populares. Sin embargo, Siria no ha corrido la misma suerte, a lo que cabría preguntarse ¿por qué, si las situaciones eran totalmente equiparables? Pues bien, la diferencia reside en que, si bien respecto a Libia lo que convenía a todos los actores internacionales en el conflicto era conseguir el derrocamiento de Gadafi, concediendo el poder a las fuerzas opositoras, en Siria, por el contrario, hay varios intereses confrontados. Así, algunos Estados promueven la perduración de Bachar al-Assad en el poder, y otros impulsan la victoria de la oposición ofreciendo, en ambos casos, el apoyo financiero necesario. Si a ello, le sumamos que la fuerza opositora está dividida en distintos grupos rebeldes, cada uno de ellos basado en sus propios dogmas, obtenemos como resultado un todos contra todos. Por ello, podemos advertir que, mientras los

grupos rebeldes disidentes no dejen de lado sus diferencias y, mientras ciertos países de la ONU no se abstengan de ejercer su derecho a veto respecto a una actuación del Consejo de Seguridad y consigan llegar a un acuerdo, la guerra en Siria no acabará y, por tanto, tampoco lo harán los desplazamientos de su población hacia nuestras fronteras.

- III.** La concepción de refugiado reconocida por el derecho internacional es demasiado excluyente. Deja fuera de su ámbito de aplicación muchas situaciones en las que las personas pueden temer por su vida, pero que por no ajustarse a los casos exhaustivos previstos en la norma, no optan a obtener la protección internacional. Por ello, creo necesaria una ampliación de la definición de refugiado recogida en los distintos cuerpos legales internacionales. Por otro lado, las obligaciones que la Convención de Ginebra impone a los Estados parte de la misma, choca frontalmente con el principio de la soberanía nacional y, en muchas ocasiones, aún habiendo incumplido las disposiciones de aquélla, los Estados quedan impunes.
- IV.** El espacio Schengen está enfrentándose al mayor de los obstáculos desde su creación. Dadas las presentes circunstancias, los Estados adscritos al mismo han optado por establecer controles en sus fronteras con los Estados vecinos, en lugar de centrar todos sus esfuerzos en el control de las fronteras exteriores al espacio Schengen. La crisis de refugiados que hoy vivimos ha minado gravemente las bases de los acuerdos Schengen, menoscabando así uno de los principales logros de la UE, la libre circulación de personas. Además, la falta de coordinación de los Estados miembros a la hora de subsanar las flaquezas del espacio Schengen, ha puesto en entredicho su capacidad de actuación conjunta y consensuada. Si los Estados miembros no empiezan a ver la crisis de los refugiados de manera unitaria, como una adversidad que afecta a toda la UE, los esfuerzos individuales por ellos ejercidos no conseguirán mantener el espacio europeo de libre circulación.
- V.** El sistema de Dublín no está preparado para la recepción de grandes afluencias de solicitantes de asilo a un país determinado, puesto que éste habrá de soportar la gestión de todas las demandas de asilo. Si, además, tenemos en cuenta que, por lo general, los países europeos fronterizos son

los que menos riqueza acumulan, es claro que, ante una llegada desmesurada de personas como las que se han estado produciendo estos años, su capacidad de gestión se verá colapsada y, por tanto, incapaz de cumplir con la principal prerrogativa estipulada en el Reglamento de Dublín III. Por otra parte, es necesario frenar el efecto llamada que ejercen los países cuyos índices de aceptación de solicitudes de asilo son mayores, puesto que los peticionarios optan por negarse a ser registrados en el país de llegada y emprender nuevo camino hacia allí donde se les ofrezcan mejores condiciones de acogimiento. Por ello, es necesario unificar los criterios de admisión de demandas de asilo, así como ofrecer unas condiciones uniformes para las personas refugiadas en todos los Estados miembros de la UE.

- VI.** La decisión que adoptó la UE de acoger en el año 2015 a 120.000 refugiados y repartirlos entre los Estados miembros, además de contemplar un número ridículo en comparación al volumen de su población, ha sido bastante deficiente en lo que respecta a su implementación por parte de los Estados a ella vinculados. Además, la decisión establecía, expresamente, el carácter de urgencia en la aplicación de la misma. Por lo tanto, si bien la Comisión Europea ya ha abierto procedimientos contra los Estados infractores, habrá de imponer, cuanto antes, las sanciones correspondientes a aquéllos que no acaten, o que lo hagan sin la debida diligencia, las directrices establecidas.
- VII.** El acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía supone, no sólo traspasar a Turquía -país en el que, hasta hace bastante poco, se han estado permitiendo graves vulneraciones de derechos humanos- nuestra crisis de refugiados -y digo nuestra, porque si más de un millón de personas han confiado su vida a mafias para cruzar el mar Mediterráneo, con el único objetivo de pedir asilo en la UE, es responsabilidad de la UE hacer frente a estas demandas-, sino también dejar el futuro de todas estas personas, o, al menos, de la mayoría de ellas, en manos de este país. Aparte de ello, en relación a las ofertas ofrecidas por la UE como contraprestación al acuerdo, la referente a la liberalización de los visados de los nacionales turcos en la UE para julio de 2016, adolece de demasiada precipitación puesto que el plazo estipulado para su cumplimiento es demasiado breve y, respecto a la

reapertura de las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE, no sólo es precipitada, sino también incongruente con los valores de la UE, puesto que Turquía aún necesita tener un sistema democrático cuyas bases estén bien asentadas, y para ello aún es necesario esperar que transcurra cierto tiempo.

- VIII.** España debe acoger de inmediato la cuota de refugiados que le fue asignada por la UE. En caso contrario, la Comisión Europea, que ya ha abierto un procedimiento contra España, le impondrá costosas sanciones como represalia. Por otro lado, España debe asumir las recomendaciones de Naciones Unidas con respecto a los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes y a las “devoluciones en caliente”, puesto que ambas figuras lesionan derechos fundamentales de los inmigrantes previstos por la normativa internacional.
- IX.** Las políticas autoritarias ejercidas por los gobiernos de los países de África y de Asia occidental, las ideologías radicales que, paulatinamente, van captando cada vez a más adeptos, la globalización y el acceso a la información y la difusión de la misma, las crecientes tendencias xenófobas y racistas en los países europeos, las fracciones en las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y las diferencias existentes entre éstos, las injerencias internacionales basadas en los intereses económicos, la inmovilidad de los Estados de la UE y sus reticencias a la hora de implementar los mandatos europeos e internacionales, etc., son algunas de las causas que han dado lugar a que, en estos tiempos, estemos presenciando una crisis humanitaria de tal envergadura, en la que el papel de las sociedades occidentales ha quedado relegado al de un mero espectador.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

LÓPEZ GARCÍA, L, *Unión Europea-Marruecos ¿una vecindad privilegiada?* (dir. REMIRO BROTONS, A.), Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012.

MAGRIÑA, L., *Refugiados en el siglo XXI, ¿Somos capaces de aportar soluciones?*, Cuadernos CJ (Barcelona), 2006.

Artículos de revista

AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “Las múltiples crisis de Oriente Medio”, en *Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015, págs. 277-284.

CORTÁZAR ROTAECHE, C., “La crisis de los refugiados: la hora de Europa”, en *Real Instituto el Cano*, ARI 5/2016, 2016.

DE LUCAS, J., “La Unión Europea y el derecho a la vida de los otros”, en *Pensamiento Crítico*, núm. 238, mayo-junio de 2015.

DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, en *Revista General de Derecho Europeo, IUSTEL*, 2016, núm. 38.

DÍAZ, G., y RODRÍGUEZ P., “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 175-188.

ESCOBAR STEMMANN, J., “El Despertar Árabe y los activismos islámicos”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 163, 2013, págs. 9-42.

FASSIN, D., “La economía moral de asilo. Reflexiones críticas sobre la <<crisis de los refugiados>> de 2015 en Europa”, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, núm. 2, 2015, págs. 277-290.

GARCÉS-MASCAREÑAS, B., “¿Porqué Dublín no funciona?”, en *CIDOB, Barcelona Center for International Affairs*, núm. 135, noviembre 2015.

GEBAUER, T., “Esperanza y muerte. Éxodo y murallas en tiempos de crisis global”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 260, 2015, págs. 1-4.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015, 2015.

GUINEA, M., “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 253-272.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., “El conflicto en Siria a la luz del derecho internacional y de la (geo)política”, en *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, págs. 73-131.

JARRÍN MORÁN, A., RODRÍGUEZ GARCÍA, D., Y DE LUCAS, J., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales”, en *CIDOB Barcelona Centre for International Affairs, Migraciones*, núm. 26, 2012.

LÓPEZ-JACOISTE, E., “La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional”, en *Revista UNISCI*, núm. 37, 2015, págs. 73-97.

MANGAS MARTÍN, A., “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2011, 2011.

MANGAS MARTÍN, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, en *Economía Exterior*, núm.75, Invierno 2015-2016.

MARTÍNEZ, S., “Europa fía a Turquía su crisis migratoria”, en *El Siglo de Europa*, núm. 1148, 3 de abril de 2016, págs. 44-46.

MEDINA, E. Y LORCA, A., “El despertar árabe en cifras: the wakerisk”, en *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa (Estudios de Política Exterior SA)*, núm. 31, 2011, págs. 1-7.

NAVARRO, P., “España se resiste a asilar refugiados”, en *El Siglo de Europa*, núm. 1111, 31 de mayo de 2015, págs. 40-42.

ONGHENA, Y., “¿Migrantes o refugiados?”, en *CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs*, núm. 355, octubre 2015.

OSPINA, G., “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, en *Revista UNISCI*, núm. 39, 2015, págs. 151-174.

PRIETO, B., “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 25/2016, marzo de 2016.

RAMÍREZ DÍAZ, N., “La revolución Siria: orígenes, actores y procesos”, en *Sociología Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, núm. 1, 2012, págs. 209-239.

RIZZI, F., “Después de las Revoluciones: Europa y el mundo árabe”, en *Cuaderns de la Mediterrànea*, núm. 20-21, 2014, págs. 169-174.

SOLER, E., “Turquía se hace indispensable”, en *CIDOB Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, noviembre de 2015, págs. 35-36.

SORROZA BLANCO, A., “Crónica de una controversia anunciada: la Directiva europea de retorno de inmigrantes en situación ilegal”, en *Revista de estudios jurídicos*, núm. 8, 2008, págs. 257-268.

SORROZA, A., “Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos”, en *Real Instituto Elcano*, ARI 80/2011, 2011.

VEAS-PENÁLVER, C., “La inmigración irregular en España y la Unión Europea: retos y desafíos para la protección del ser humano, derivados de las denominadas “devoluciones en caliente”, en *Ejil- EAFIT Journal of International Law*, v.6, n.01, 2015, págs. 6-22.

Artículos periodísticos

ALBA RICO, S., “Todo es posible, salvo una revolución”, en *GARA Euskal Herriko egunkaria*, 17 de marzo de 2012.

BENGOA, A., “Llega a España el primer grupo de 20 refugiados reubicados desde Grecia”, en *El País*, 24 de mayo de 2016.

BERNABÉ, M., “Italia, desbordada al no poder recolocar refugiados en otros países de la UE”, en *El Mundo*, 8 de enero 2016.

CALABUIG, R., “Unos 6.000 refugiados esperan bloqueados en la frontera de Grecia con Macedonia”, en *El Diario*, 28 de febrero de 2016.

GUASCH, A., “El niño sirio se llamaba Aylan y tenía tres años”, en *El Periódico*, 3 de septiembre de 2015.

HIGUERAS, G., “Mubarak pasó las últimas 48 horas en una base militar antes de huir”, en *El País*, 12 de febrero de 2011.

MIGUEL MUÑOZ, J., “La llama que incendió Túnez”, en *El País*, 23 de enero de 2011.

PARDO, P., “Gadafi, sodomizado en cuerpo y alma”, en *El Mundo*, 24 de octubre de 2011.

RAMÍREZ DÍAZ, N., “La amarga soledad de la revolución siria”, en *El confidencial*, 25 de marzo de 2012.

RAMOS, T., “Archivada la causa por maltrato a un inmigrante en la valla de Melilla”, en *El País*, 11 de agosto de 2015.

RENGEL, C., “La oposición denuncia cientos de muertos por gas nervioso en Siria”, en *El País*, 21 de agosto de 2013.

RODRÍGUEZ, J., “Una tragedia de 10 minutos y 14 muertos”, en *El País*, 13 de febrero de 2014.

SEVILLANO, L., “Así se resquebraja el espacio sin fronteras Schengen”, en *El Español*, 25 de enero de 2016.

“¿En qué consiste el Acuerdo Schengen?”, en *El País*, 14 de junio de 2015.

“Europa aprueba el reparto de refugiados con cuatro países en contra”, en *Euronews*, el 22 de septiembre de 2015.

“Fernández Díaz dice que “quedará claro” que los que saltan la valla no tendrán derecho a pedir asilo”, en *El Diario*, 9 de febrero de 2015.

“Interior inaugurará hoy la Oficina de Asilo de Melilla”, en *Europapress*, 17 de marzo de 2015.

“La ONU pide a España que revise la reforma de las devoluciones en frontera”, en *El Diario*, 15 de mayo de 2015.

“Los europeos cierran las puertas a los refugiados hiriendo de muerte a Schengen”, en *RFI, Radio Francia Internacional*, 28 de enero de 2016.

“Los líderes europeos acuerdan triplicar los fondos para la vigilancia del Mediterráneo”, en *Infolibre, información libre e independiente*, 24 de abril de 2015.

“Los países del sur exigen a la UE financiación para la política migratoria”, en *ABC*, 17 de abril de 2014, Valencia.

Otros recursos

ACNUR, *Estadísticas*. “Tendencias globales sobre refugiados y otras personas de interés del ACNUR”. [ENLACE](#).

Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía – APDHA, *Informe anual Derechos Humanos en la Frontera Sur 2016* (dir. LARA, R.), Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía – APDHA, Sevilla, 2016. [ENLACE](#).

FRONTEX (Agencia Europea para la gestión de las fronteras exteriores), “Annual Risk Analysis 2014”. [ENLACE](#).

OIM (International Organization for Migration), *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Flow Monitoring Compilation Annual Report*.

Jesuit Refugee Service, “Desplazados internos. Derechos fundamentales para los más vulnerables”. [ENLACE](#).

Legislación

Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, y su Protocolo II adicional, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 1977

Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU:

Resolución 1973 (2011). Ref. S/RES/1973 (2011).

Resolución 2043 (2012). Ref. S/RES/2043 (2012).

Resolución 2118 (2013).. Ref. S/RES/2118 (2013).

Asamblea General de la ONU, *Informe de la Alta Comisionada sobre la aplicación de la resolución S-17/1 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. Ref. A/HRC/19/79.

Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, en Maastricht. Ref. DO C 326 de 26.10.2012, p. 13/390.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma, en 1957. Ref. DO C 326 de 26.10.2012, p. 13/390.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Proclamada el 7 de diciembre de 2000. Ref. DO C 202 de 7.6.2016, p. 389/405.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950.

Directivas:

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. Ref. DO L 031 de 06.02.2003, p. 0018/0025.

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. Ref. DO L 304 de 30.9.2004, p. 12/23.

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Ref. DO L 348 de 24.12.2008, p. 98/107.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Ref. DO L 348 de 24.12.2008, p. 98/107.

Reglamentos:

Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Ref. DO L 349 de 25.11.2004, p. 1/11.

Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Ref. DO L 132 de 29.5.2010, p. 11/28.

Reglamento (UE) N° 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013. Ref. DO L 180 de 29.6.2013, p. 1/30.

Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno

de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.
Ref. DO L 180 de 29.6.2013, p. 31/59.

Comunicaciones de la Comisión Europea:

COM (2011) 200 final, de 08.03.2011.

COM (2011) 303 final, de 25.05.2011.

COM(2015) 240 final, de 13.5.2015.

COM (2015) 50 final, de 18.11.2015.

Comunicados de prensa de la Comisión Europea:

Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas.
Estrasburgo, 9 de septiembre de 2015.

Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016.

Reubicación y reasentamiento: los Estados miembros de la UE deben actuar para mantener su gestión actual de los flujos. Bruselas, 18 de mayo de 2016.

Resoluciones:

Resolución 2050 (2015) Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre el Régimen especial de Ceuta y Melilla. Ref. BOE-A-2000-544.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Ref. BOE-A-2009-17242.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Ref. BOE-A-2015-3442.